3 1761 07501728 5

Digitized by the Internet Archive
in 2009 with funding from
University of Toronto

http://www.archive.org/details/delrgimenfeder00riva

DEL RÉGIMEN FEDERATIVO AL UNITARIO

Publicaciones del mismo autor

Código de Procedimientos en materia criminal para la Provincia de Corrientes, en colaboración. — Corrientes, 1882.

La centralización de los tribunales de la Provincia de Buenos Aires. —Buenos Aires, 1887. p. 50.

Crítica de la pena de muerte en el Código Penal Argentino. — Buenos Aires, 1888, p. 43.

Cuestiones sobre la gracia en el Código Penal. — Buenos Aires, 1889, p. 19.

Exposición y crítica del Código Penal Argentino.—Buenos Aires, 1890. 3 vol. in-8°.

Proyecto de Código Penal para la República Argentina, precedido de una Exposición de motivos, en colaboración. — Buenos Aires, 1891, p. 464.

Nacionalidad de la argentina casada con extranjero. — Buenos Aires, 1894, p. 29.

La justicia en lo criminal. — Buenos Aires, 1899, 1 vol. in-8º p. 253.

Simplificación de los procedimientos judiciales en la Provincia de Buenos Aires. — La Plata, 1900, folleto in-4º, 16 p.

Orígenes y evolución del derecho penal argentino. — Buenos Aires, 1900, p. 34.

Instituciones del derecho civil argentino. — Buenos Aires, 1901, 2 vol. in-8º.

Un partido sin caudillos. Conferencia en la fundación del *Partido Demócrata*, 1901.

Partidos políticos unitario y federal. Ensayo de política. — Buenos Aires, 1905. p. X, 126.

Un nuevo aspecto de la cuestión universitaria, 1906, p. 23.

Bases y anteproyecto de un Código Penal para la República Argentina (Parte General), 1906, p. 23.

Proyecto de Código Penal para la República Argentina, en colaboración, 1906.

La Facultad de ciencias jurídicas y sociales de la Universidad Nacional de La Plata, 1906, p. 129.

Solidaridad universitaria, dos discursos en Córdoba, 1907, p. 14.

La Justicia de la Capital. — Unificación de los fueros federal y ordinario, 1908, p. 54.

RODOLFO RIVAROLA

Del régimen federativo al unitario

ESTUDIO SOBRE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA
DE LA ARGENTINA

BUENOS AIRES

213641 — Talleres de la Casa Jacobo Peuser

1908

JL
2015
1908
R6

Á

NANNINA,

EN

26 DE JULIO DE 1908

Dans la société comme en soi-même, l'homme conçoit et veut l'unité : son sens philosophique est choqué par toute conduite qui tend à la dissolution et à la ruine de l'ensemble, à la réalisation du désordre, de la multiplicité sans loi et sans règle.

(A. FOUILLÉE. *Morale des idées forçes*, p. 186).

Este libro aspira á promover la discusión del dogma federalista, que vive en la creencia de los argentinos. Dogma que se discute perece, y el federalismo argentino perecerá.

La palabra *federación* ha perdido ya su acepción etimológica; solamente la *unidad* expresa á la vez el orden, la fuerza y la justicia.

La solución parcial ó transitoria de nuestros problemas de organización institucional, fué precedida ó acompañada por actos violentos. Muchos, convencidos del fracaso de las instituciones federales, temen suscitar el debate de la Constitución. porque ven todavía en el horizonte los resplandores rojizos de la lucha entre federales y unitarios. Pero no serán nunca los esfuerzos del

estudio y de la meditación, culpables de mayores males que la actual simulación del régimen republicano, representativo, federal. Podrán, al contrario, atenuarlos, si hubieran de producirse, mostrando que la mejor política y administración del país, deberán imponerse por la razón y no por la violencia.

Una advertencia más. El asunto del libro ha obligado al autor á ocuparse de sucesos y hombres contemporáneos. Lo ha hecho en el mínimum requerido por su tesis; y si declara que ha emitido sus juicios con entera independencia, afirma á la vez que no le ha movido antipatía alguna, ni el más remoto sentimiento agresivo. Los mismos á quienes pudiera afectar cualquier apreciación suya, encontrarán aquí una excusa suprema: *la fuerza de las cosas.*

ÍNDICE

Pág.

En lugar de Prólogo..... XIX

CAPÍTULO I.

El equívoco del federalismo argentino.

1. Federación de «claras nociones» y federación «vaga y absurda». — 2. Como nació la federación «vaga y absurda». — 3. Primera Constitución de la Provincia de Córdoba como Estado libre é independiente. — 4. Bustos y el Gobierno Nacional de 1826. — 5. Motivo del alzamiento de Bustos. — 6. Córdoba y el federalismo bajo el gobierno de D. Manuel López. — 7. El Código Constitucional de Córdoba de 1847. — 8. La organización de Estados independientes partió de Córdoba y no de Buenos Aires..... 1

CAPÍTULO II.

La "oligarquía", según los constituyentes de 1853.

1. Federación *bien entendida, pésima* ó *intolerable*. — 2. «Oligarquía» supuesta por los constituyentes, y nombrada por ellos y por la prensa actual. — 3. Qué entendieron los constituyentes por *oligarquía*. — 4. La fedesación nortcamericana no tuvo el peligro de la «oligarquía». — 5. Cuestiones que surgen de las consideraciones precedentes..... 21

CAPÍTULO III.

La tutela de los gobernantes sobre los electores en 1852: explicación del régimen adoptado por la Constitución.

Pág.

1. Género de políticos de 1851 que subsiste en 1908. — 2. Por Rozas en 1851 y por Urquiza en 1852. — 3. Repetición del caso. — 4. Los gobernantes de la federación de Rozas reaccionaron contra la misma. — 5. Mandato implícito de los diputados al Congreso Constituyente: antecedentes del Acuerdo de San Nicolás. — 6. Acuerdo de Gobernadores. — 7. Nombramiento de diputados y autoridad que sobre ellos se reservaron los gobernadores en el Acuerdo. — 8. El mandato imperativo probado por el Acuerdo. 33

CAPÍTULO IV.

La tutela de los gobernantes sobre los electores en 1908: como se entiende la forma representativa federal.

1. Documento de prueba: una carta del Ministro del Interior. — 2. Comentario ético. — 3. Qué tiene que ver el federalismo. — 4. El complicado sistema de balanzas, y las pesas falsas..... 55

CAPÍTULO V.

El federalismo argentino y los peligros de la independencia parlamentaria en 1852.

1. Las *sesiones de Junio* en la Sala de Representantes de Buenos Aires. — 2. Disolución de la Legislatura. — 3. Origen popular de la Legislatura disuelta.—4. Juicio sobre el acto de disolución. — 5. Explicación del General Urquiza. — 6. Consideraciones sobre la misma. — 7. Los anhelos de unidad nacional y la desconfianza recíproca de Urquiza y los porteños. — 8. Ideas de régimen federal en los dos bandos..... 67

CAPÍTULO VI.

La independencia parlamentaria en 1908.

1. La disolución de la legislatura de 1852, como acto de intervención nacional, y no golpe de estado. — 2. Conflicto entre gobernadores y legislaturas provinciales. — 3. El caso de Buenos Aires en 1908. — 4. La transacción. — 5. El decreto del 25 de enero: falta de sinceridad en los fundamentos. — 6. Los peligros de

Pág.

la anarquía y de la guerra civil. — 7. Inconstitucionalidad del decreto. — 8. Supremacía del P. E. en Argentina y del Congreso en Estados Unidos: las complicaciones del sistema federal como causa de los conflictos..... 89

CAPÍTULO VII.

Las *Bases* de Alberdi y la Constitución de 1853.

1. Con ó sin las *Bases* la Constitución sería federal. — 2. Intenso sentimiento del Congreso sobre la necesidad de una Constitución. — 3. El federalismo de las *Bases* y de la Constitución, como obra de circunstancias — 4. «La Constitución no debe expresar las necesidades de ayer ni de mañana, sino las del día presente». — 5. Problemas á resolverse por Alberdi y por el Congreso. — 6. Los Estados Unidos sin nombre de nación, y la «Nación Argentina». — 7. La Constitución mixta. — 8. Ideas del Congreso expuestas en la ley de Capital..... 107

CAPÍTULO VIII.

Síntesis de la recrudescencia teórica del federalismo y de la evolución unitaria.

1. El Congreso de 1853 no realizó la completa unidad nacional. — 2. Síntesis histórica..... 123

CAPÍTULO IX.

La secesión de Buenos Aires: recrudescencia del federalismo histórico.

1. Al día siguiente de las Sesiones de Junio. — 2. De las Sesiones de Junio al 11 de Septiembre. — 3. La Revolución de Septiembre contra «el conquistador». — 4. Buenos Aires asume la personalidad de Estado del derecho internacional. — 5. Guerra civil en la Provincia, ó intervención de Urquiza. — 6. El precedente de la ley de 1827. — 7. Tendencias separatistas de la Provincia de Buenos Aires. — 8. La Constitución provincial de 1854. — 9. Exposiciones de la teoria federalista. — 10. Expresión de sentimientos de la nacionalidad. — 11. La teoría federalista Norte Americana y el federalismo criollo. — 12. Rectificación del federalismo principista del Diputado Mitre por el Presidente Mitre. — 13. Recrudescencia del federalismo histórico en la Constitución provincial..... 127

CAPÍTULO X.

De la secesión de Buenos Aires á su reincorporación en la República.

Pág.

1. El personalismo en la política: *con* y *contra* Urquiza. — 2. El sentimiento complejo de antipatía personal y de imitación principista en los políticos de Buenos Aires. — 3. La Legislatura del Estado de Buenos Aires en 1859: discurso bélico del Gobernador Alsina. — 4. Furor contra Urquiza en la Legislatura — 5. El Gobierno de la Confederación responde á los preparativos bélicos del Estado de Buenos Aires. — 6. El *Pacto de Unión*.—7. El General Mitre, Gobernador del Estado de Buenos Aires en 1860: discurso de recepción. — 8. Conclusión sobre la acción de los Gobiernos que regían el país..... 151

CAPÍTULO XI.

El federalismo teórico y la Constitución de 1860.

1. Indicios del federalismo teórico en las primeras sesiones de la Convención Provincial. — 2. Primeras objeciones á la Constitución de 1853. — 3. Declaraciones explícitas de la influencia de la teoría constitucional norte americana. — 4. Ilogismo del Informe de la Comisión Revisora. — 5. Punto de partida del derecho público argentino, según la misma Comisión. — 6. Factores éticos en la dificultad de constituir un gobierno argentino. — 7. Qué revelaría el análisis más detenido del mismo Informe. — 8. El discurso del doctor Vélez Sarsfield y la ilusión del federalismo. — 9. Los *grandes defectos* de la Constitución del 53, según el doctor Vélez Sarsfield. — 10. La Constitución de 1860 más subordinada á la teoría que la de 1853. — 11. La educación política del Norte y del Sud de América, al salir del dominio colonial. 175

CAPÍTULO XII.

La literatura federalista desde 1853 hasta 1908.

1. Los *Comentarios* de Sarmiento. — 2. Las traducciones de Calvo y de Cantilo. — 3. Las *Lecciones de derecho constitucional*, de Florentino González y su traducción de *La libertad civil y el gobierno propio*. — 4. El *Curso de derecho constitucional*, de Estrada. — 5. *El federalismo argentino*, de F. Ramos Mejía. — 6. La enseñanza de del Valle. — 7. Las *Lecciones de derecho constitucional*, del Dr. Montes de Oca. — 8. El *Manual de la Constitución Argentina*, del Dr. J. V. González.—9. *Constitución Argentina*, por D. Agustín de Vedia. — 10. Carácter y defecto común de la literatura federalista..... 199

CAPÍTULO XIII.

El federalismo no ha afianzado la justicia.

Pág.

1.—La teoría federalista y la organización de la justicia, según la reforma de 1860.—2. Inferioridad y peligros de la justicia provincial. —3. Exageración federalista en la jurisprudencia de la Corte. —4. Absurda organización judicial en la Capital. — 5 La teoría de las *leyes de fondo* y *leyes de forma*.— 6. El federalismo en la legislación penal de la República. — 7. Podría establecerse la unidad de la justicia..... 227

CAPÍTULO XIV.

El federalismo de 1853 á 1860 no consolidó la paz interior.

1. En 1853 como en 1908. — 2. En 1853 guerra entre Santiago y Tucumán. — 3. En 1854, invasión de Cáceres en Corrientes.—4. En 1855, discordias en San Juan.— 5. En 1856, La Rioja, San Juan y Jujuí; y en 1858, asesinato de Benavides.—6. En 1860 y 1861, asesinato de los Gobernadores Virasoro y Aberastain. — 7. En 1861, rebelión de Buenos Aires y fin de la Confederación. —8. La leyenda y la historia de los héroes. —9. Hostilidad de Buenos Aires contra el Gobierno del Paraná: las palabras del General Mitre y los sentimientos del pueblo de Buenos Aires. — 10. El delito político y la gloria..... 241

CAPÍTULO XV.

Que trata de varios otros que no caben en este libro.

1. Si la secesión de Buenos Aires, y después de reincorporada, el alzamiento contra la autoridad nacional, fueron actos plausibles, como cumplimiento de deberes cívicos.—2. Si el estado social de la República después de Pavón, aconsejaba insistir en el régimen federal «bien entendido».—3. Si los miembros del Congreso han fomentado las alteraciones del orden interno de las Provincias, y si en esto puede verse la influencia del régimen federal.—4. Investigación sobre las invasiones desde Chile á Mendoza, en 1863 y en 1907.—5. El militarismo, consecuencia de la instabilidad del orden interno.—6. De la popularidad del General Peñaloza en La Rioja, y de su muerte. — 7. Por qué no se ha realizado la moralidad electoral proclamada por el Vice Presidente don Marcos Paz, en 1866. — 8. Cómo se explicarían las ideas revolucionarias y antirevolucionarias del General Mitre. — 9. Cómo se explica que los que ven los malos frutos

Pág.

del federalismo, siguen creyendo en el sistema. — 10. Si los alzamientos militares pueden confundirse con las revoluciones. — 11. De la política de conciliación y de la política de « acuerdo ». — 12. Por qué no sirven á algunos hombres políticos las lecciones de la experiencia..... 267

CAPÍTULO XVI.

1880. Fin del localismo federalista porteño.

1. Balance del federalismo en 1880. — 2. Tejedor, Gobernador y candidato. — 3. Recrudescencia del localismo porteño. — 4. Sarmiento, Ministro del Interior. — 5. La pasión porteña contra el Presidente Avellaneda. — 6. Contrabando de guerra del Gobierno de Buenos Aires. — 7. Traslación del Gobierno Nacional á Belgrano, y batalla del 20 y 21 de Junio. — 8. Renuncia de Tejedor, disolución de la Legislatura y pacificación de la Provincia, vencida por las armas..... 283

CAPÍTULO XVII.

Los grandes factores unitarios.

***a)* La capital de la Nación Argentina en Buenos Aires.**

1. Carácter de la oposición entre las Constituciones de 1853 y 1860. — 2. Término de juicio para apreciar su acierto. — 3. La Capital de la Nación; ideas dominantes en el Congreso de Santa Fe. — 4. Ideas dominantes sobre el mismo asunto en la Convención de Buenos Aires. — 5. La federalización provincial de Buenos Aires y el localismo porteño en 1862. — 6. Rechazo de la federalización de la Provincia, y transacción: residencia de las autoridades nacionales, con jurisdicción por cinco años. — 7. Primeros beneficios de la Capital en Buenos Aires, según el Presidente Mitre, en 1863. — 8. Decreto de 1867: la ciudad, simple residencia de las autoridades nacionales. — 9. Oportunidad de decidir la cuestión Capital, en 1880. — 10. Reorganización de la Legislatura provincial y torneo oratorio sobre la cuestión Capital. — 11. La gran Capital como factor unitario..... 301

CAPÍTULO XVIII.

Los grandes factores unitarios.

***b)* Inmigración, ferrocarriles y obras públicas.**

1. « El ferrocarril hará la unidad de la República ». — 2. Iniciativas de la Presidencia de Urquiza. — 3. Inmigración y ferrocarriles en las Presidencias de Mitre, Sarmiento y Avellaneda. — 4. En la primera Presidencia de Roca y en la de Juárez Celman. — 5.

Pág.

En la época contemporánea : Memoria del Ministro Orma. — 6. Resistencia del federalismo teórico al fomento del bienestar interior de las Provincias por acción del Gobierno Nacional. — 7. El progreso material, como factor unitario. — 8. La razón del federalismo ha desaparecido ante los 20,000 kilómetros de ferrocarril. — 9. Equívoco sobre el unitarismo y transformación de la sociabilidad argentina. — 10. Desaparición del problema de la «inteligencia argentina y el desierto»..... 325

CAPÍTULO XIX.

Los grandes factores unitarios.

***c)* La cultura como obra nacional.**

1. La cultura nacional y los teorizadores del federalismo. — 2. La cultura argentina y la norteamericana, al emanciparse. — 3. La obra unitaria de la cultura : ejemplo de la cultura en un estado federal. — 4. La cultura general por la instrucción secundaria.— 5. La preocupación federalista en materia de instrucción primaria : sistema de subvenciones. — 6. Resultados de la acción indirecta en cuarenta y cinco años : la ley Láinez y sus fundamentos. — 7. Analfabetismo y sufragio universal. — 8. El escrúpulo federalista limita los efectos del proyecto Láinez. — 9. Pero no impedirá donar á Salta catorce edificios para escuelas. — 10. Grave referencia sobre la aplicación de la ley Láinez.— 11. La Universidad Nacional de La Plata. — 12. El presupuesto de instrucción pública..... 341

CAPÍTULO XX.

Balance de factores unitarios y federales en 1852 y en 1908.

1. El balance en 1852. — 2. Debe hacerse el de 1908. — 3. Examen de factores federalistas de 1852 en 1908. — 4. Conclusión del balance..... 361

CAPÍTULO XXI.

Necesidad de favorecer la evolución unitaria.

1. Roosevelt y las prevenciones contra el unitarismo.—2. El federalismo norteamericano y el argentino. — 3. Obstáculos del régimen federal para toda política nacional. — 4. Necesidad de pasar de un régimen *imposible á uno posible*.—5. Peligro imaginario de una reacción unitaria..... 369

CAPÍTULO XXII.

Como puede concebirse la organización unitaria.

Pág.

1. No es este trabajo una obra de destrucción.—2. Constitución unitaria de 1819. — 3. Constitución unitaria de 1826. — 4. Posibilidad de mejor descentralización administrativa. — 5. Ejemplo de la Capital de la Nación. — 6. El Gobierno de los territorios. — 7. Para terminar: la psicología y los presidentes argentinos..... 383

APÉNDICE.

I.

La Justicia de la Capital..... 395

II.

La política argentina después de la muerte de Mitre..... 439

III.

La nacionalidad argentina y la concesión de derechos políticos á los extranjeros..... 453

ERRATAS

Pág	52,	dice :	instituciones ;	léase : instrucciones.
»	175,	»	favorecía ;	» favorecciera.
»	251,	»	una comisión ;	» en comisión.
»	279,	»	con poco ó con mucho ;	» con pocos ó con muchos.
»	280,	»	pero el jefe ;	» que el jefe.
»	312,	»	libertad cívica ;	» libertad civil.
»	333,	»	reportado á su dialéctica ;	» refutado su dialéctica.
»	378,	»	afectivo ;	» efectivo.

EN LUGAR DE PRÓLOGO.

Me disponía á escribir uno para este libro. Quería decir en él, que la crisis política interna de la República Argentina tiene raíces más profundas que las que pudieran verse en la inteligencia y voluntad de los gobernantes ó en la composición de los partidos, y que observaciones ya prolongadas me han inducido á atribuirla, además del temperamento y de las aptitudes personales de nuestros políticos, á las siguientes causas:

a) ORGÁNICAS.

I. *El régimen federal declarado en la Constitución; declaración útil en 1853 y en 1860; inútil y perniciosa desde 1880.*

II. *El sistema presidencial, ó sea del Ejecutivo omnipotente, sólo explicable hoy por el régimen federal.*

III. *El sufragio del analfabetismo, de lista y excluyente de la representación de las minorías.*

IV. *El gran número de extranjeros de suficiente ilustración y conciencia cívica, privados de derechos políticos, que obtienen los analfabetos extranjeros.*

b) MORALES.

I. *La ausencia de examen crítico de las instituciones, ó despreocupación de las mismas, de que dan muestra, en general, los hombres políticos y los partidos, para quienes todas las instituciones son buenas.*

II. *La ineducación común de la conciencia cívica.*

Para tratar de la primera de estas causas he escrito este libro, en que he tenido que pasar rápidamente, como á vuelo de pájaro, sobre muchos temas que exigían mayor de-

tención. ¿Cómo hablar de todas las demás en las pocas páginas de un prólogo?

Preocupado con este problema, revolvía recortes impresos de algunos escritos míos. cuando dí con el que agrego á continuación publicado en *La Capital* del Rosario, el 25 de Mayo de 1906. No resolvía ciertamente la dificultad; pero me ayudaba á eliminarla por el momento... hablando de lo mismo.

He aquí el recorte que reemplazará al prólogo.

Rosario en la República Unitaria

(Publicado en *La Capital* del Rosario)

I. LA IDEA UNITARIA

En noviembre de 1905 entregué al público mi obrita «*Partidos políticos unitario y federal* (Ensayo de política)», en la que intento demostrar brevemente, que los únicos partidos orgánicos cuya formación se espera en la República Argentina, sin saberse de donde vendrán, son el Unitario y el Federal; que la iniciativa corresponde al Unitario y que sólo con él y por él se organizará el Federal; que todas las tentativas de partidos que

se separen de esta tradición con profundas raíces históricas, serán ilusorias y vanas, y de ese error padecen los partidos actuales (fuera del socialista, de otro origen y de ideas definidas): que los partidos permanentes son indispensables en el juego libre de las instituciones democráticas, debiendo abandonarse toda idea de agrupaciones accidentales ó transitorias; que ese carácter de partidos orgánicos y á la vez permanentes, solo pueden tenerlo los que se apoyen en una disidencia fundamental sobre la Constitución misma; y por último, que hay un programa para el Partido Unitario, bajo la Constitución actual.

El programa del futuro Partido Unitario está bosquejado en el capítulo IV, y parte de esta proposición prévia: el Partido Unitario no podrá proponerse el cambio *inmediato* de la Constitución. De aquí que deba haber un *programa-fin*, con indicación del propósito ulterior del Partido, y un *programa de la acción* inmediata á la organización del Partido.

«El programa-fin, digo allí, debe reducirse á una idea clara, sencilla, precisa, única: *una sola ley, un solo gobierno, una sola justicia para toda la Nación*».

En el programa de acción comprendo la interpretación y aplicación de la Constitución actual en el sentido del origen histórico constitucional de nuestro país, que es unitario: el partido enten-

derá que bajo la Constitución actual la forma republicana es anterior al federalismo, y debe ser ante todo garantizada, sin sacrificarla al concepto de las autonomías provinciales, que no es más que el disfraz de la arbitrariedad de los gobernadores; en materia de reformas electorales deberá sostener la calificación del sufragio y el voto, calificado también, de los extranjeros; en materia de impuestos deberá combatir las frecuentes leyes provinciales que gravan las exportaciones bajo diversos títulos, y reducir á los gobiernos provinciales á abandonar una autoridad que no da para comer. A la vez propenderá á que los poderes nacionales extiendan, aseguren y afiancen cada vez más los servicios públicos en bien de todo el pueblo de la Nación, como de hecho lo han practicado durante cincuenta años; que dispensen cada vez más los beneficios de la instrucción pública para todo el país, retirando los subsidios que ahora prestan y que muchas veces han tenido destinos muy diversos de los de la educación; retiren á la vez á los gobiernos provinciales el apoyo de los batallones de línea, y les impidan tener ejércitos propios pero ilegales.

Al lado del programa de acción, cabe el plan de ejecución inmediata á la organización del Partido Unitario, que podrá desenvolverse con la federalización (la palabra tiene entre nosotros una aceptación consagrada) de la provincia de Buenos

Aires, y la conversión en territorios nacionales, de las provincias de La Rioja, Santiago del Estero. Catamarca, San Juan, San Luis y Jujuy, ó por lo menos la anexión de la primera á Córdoba, de las dos segundas á Tucumán, de las penúltimas á Mendoza y de la última á Salta.

Es ésta, en resumen, la tésis del libro. No sé aún qué favor haya encontrado en el público, ni he pedido el dato respectivo al editor. Está lanzado como una semilla que debe fructificar, y debo esperar la germinación, el desarrollo y el fruto. con la paciencia y la perseverancia de que dan ejemplo los agricultores. Valga esta ligera noticia del pensamiento contenido en el libro, como el riego á la planta que resulta abundante y bueno, por el honor que me ha hecho LA CAPITAL al ofrecerme sus columnas en este número especial. con toda liberalidad, sin limitación de tema ni argumento.

Y para el lector que á su vez me honre con leerme, quiero confesarle que el desenvolvimiento de la idea unitaria requiere de mi parte, ó de quien quiera hacerla mía, mucho más que el opúsculo que la ha lanzado.

En efecto, *Partidos políticos unitario y federal* no es más que el primer capítulo ó el prólogo al que deben seguir los capítulos que estudien la misma idea en todos sus antecedentes, en todas las razones que la apoyen, en todas las objeciones

que surjan, en todas las resistencias que suscite, en todas las ulterioridades y consecuencias que importe. Sin anticipar cuál deba ser la primera de las tésis que deberé ó se deberá sostener en la prosecución de aquel propósito, pienso que no será difícil comprobar que el federalismo no es más que un régimen transitorio de gobierno. La tendencia social de la humanidad la lleva de las más pequeñas á las más vastas organizaciones; del núcleo, del clan ó de la tribu, á la alianza de las tribus, antes hostiles; á la fusión de las tribus en pueblos, á la fusión de pueblos en imperios, á la formación del sentimento de la grandeza nacional, y á comprender una porción cada vez mayor de la humanidad, bajo una insignia, una bandera, un nombre común. Los sentimientos y las ideas frecuentemente manifestadas contra el concepto vulgar del patriotismo, la oposición de un sentimiento de humanidad con el de la patria, la vinculación de los hombres en asociaciones que no se detienen ante lindes territoriales, como la religión cristiana y el socialismo, son otras tantas pruebas de la tendencia humana hácia la unidad, que dejan sin fundamento como régimen permanente, la idea federalista entendida como separación ó división, cuando etimológicamente significa unión.

¿Será ésta ó será otra la materia de un próximo libro mio ó ajeno en favor de la idea unitaria? No lo sé; pero doy el tema y no disputaré nin-

gún privilegio si alguien lo aprovecha. Con él y sin él, la idea unitaria hará camino, porque no enuncia un pensamiento surgido de la imaginación individual, sino que comprueba un hecho político que se produce y puede enunciarse por inducciones de hechos ya comprobados.

II. La República Unitaria

Conmemoramos la Revolución de Mayo, y parecería este recuerdo de una separación, argumento poderoso en contra de la tésis afirmada. ¿No nos hallamos en presencia de un pasaje de la unidad á la diversidad? La gran monarquía española, el imperio en cuyos dominios no se ponía el sol, se derrumbó bajo el peso de múltiples desastres, y de la unidad española surgieron naciones independientes, proclamándose libres de la esclavitud colonial, según el lenguaje de la época. ¿Y bien? ¿Diremos por esto que la ley política conduce los pueblos de la unidad á la diversidad? De ninguna manera. Todos los grandes imperios han llegado á la crisis definitiva y han caído en pedazos; pero han caído ó por la corrupción de las costumbres, que lo mismo se produce en pueblos grandes ó chicos, ó por mil otras causas diversas.

Podría, quizás, concluirse de la diversidad de circunstancias, una fórmula general que expresara

la disolución como consecuencia del *malestar* general de la sociedad, y la unión como inmediata al *bienestar* común. Los grandes organismos van á la disolución cuando enferman ó envejecen; en la juventud y en la plenitud de la vida, manifiestan la mayor tendencia á la unión, que constituye un cuerpo cada vez más fuerte.

La unión argentina es hoy un hecho irrevocable. No podemos concebir «ni locos ni dormidos», que hoy ó en el porvenir fueran posibles aquellos desgarramientos producidos por tantas causas desaparecidas y apenas recordadas.

La Constitución Nacional pudo servir para aquel momento en que las provincias pobres y desiertas jugaban á las naciones, y los caudillos que las regían celebraban tratados con solemnidad de monarcas. La Constitución que sacó al país de treinta años de anarquía, dió todo lo que tenía que dar á las pasiones localistas, á los odios salvajes, á las ambiciones estrechas; y satisfizo también sanos anhelos patrióticos. Tuvo así que reconocer como Estados soberanos, de una cierta soberanía, á aldeas aisladas en los desiertos, admitirles la facultad de darse constituciones y gobernarse á sí mismas, para no llamar las cosas por su propio nombre y decir que las daba en feudo á sus mandones. Todo ello se ha transformado. La anarquía hizo aquellas pseudo soberanías; la concordia de los pueblos bajo el gobierno común las ha deshe-

cho. Hoy queda el simulacro de las soberanías ante un gobierno único que puede cuanto quiere. Pero el pretexto de las soberanías provinciales sirve al poder central para eludir responsabilidades, que no podría eludir si hubiera concordia entre la Constitución real y la Constitución escrita.

Hemos tenido, en efecto, por un cuarto de siglo. la presidencia fuerte y absorbente, que ha movido en el tablero de la República, como peones de ajedrez, gobernadores, ministros y diputados nacionales y provinciales; que ha ejercido los poderes con la mayor centralización posible. Los habitantes de las provincias han tenido muchas veces menos seguridad personal, menos justicia. menos respeto á su honor y á su propiedad. menos libertad política y civil, en una palabra, que la que pudieron alcanzar bajo los caudillos de la anarquía. Sin embargo, nadie puede *legalmente* responsabilizar por ello á los presidentes del último cuarto de siglo, porqué.... «las provincias se dan sus propias instituciones» y hay que respetar sus autonomías!....

La República Unitaria pondrá de acuerdo la Constitución *formal* con el hecho *real;* el Presidente de la República *nombrará,* oficial y públicamente, á los gobernadores de provincia, en lugar de nombrarlos subrepticiamente, como se ha hecho. Pero la designación impondrá al Presidente otras responsabilidades más que las históricas ó mora-

les que surgen de la designación oculta é ilegal. El hecho legalizado traerá anexa la responsabilidad del Presidente. El engranaje de estos gobernadores constantemente descuidados de la administración y absorbidos por el juego de la política, que se traduce en una caza de posiciones y empleos para mayor desgracia de todo el país, será substituído por funcionarios meramente administradores.

Debe comprenderse que apenas enuncio temas que reclaman explicaciones completas: pero al buen entendedor pocas palabras, y salud.

La República Unitaria representa para todos los habitantes de la Nación, muchas garantías de que hoy carecen. Nadie pone ya en duda la conveniencia de la unidad de legislación procesal. Pero la Constitución, que felizmente declaró la unidad de los Códigos, dejó la materia procesal en tales términos que se ha entendido y se entiende hasta hoy que las provincias deben darse sus códigos de procedimientos. Aunque tuvieran un código común procesal, se dan sus propios jueces, que resultan desgraciadamente y muchas veces, prolongaciones ó tentáculos del gobernador político. En las provincias, siempre que es posible, se acude al fuero federal, ó sea á la justicia nacional. ¿Por qué no nacionalizar toda la justicia?

El gobierno no puede ser mirado por los ciudadanos sino como un mal necesario, si es el órgano

de la coerción del Estado para obligarnos á lo que no hacemos espontáneamente. Cuantos más gobiernos haya, menos libertad tendremos. Conviene reducir el mal á aquella cantidad en que por ser estrictamente necesaria, sea un bien.

Por nuestra organización federal, está cada ciudadano sometido á tres órdenes de gobierno con facultad de exigirle que pague impuestos para gobernarle: *el nacional, el provincial, el municipal.*

¿No se vé claramente que el *provincial* está de más? No podemos suprimir el nacional, porque es el que provee á la defensa común exterior, y pone en armonía todas las partes grandes y pequeñas del todo, con la seguridad y el bienestar interior. No podemos suprimir el municipal, porque debe atender á las más inmediatas necesidades. Por eliminación, el único á suprimir es el provincial.

III. Rosario en el unitarismo

Parece que apenas pudiera preguntarse si á esta grande, activa y progresista ciudad, con tantas energías propias, con tanta vida, con tanta expansión, pueda convenirle la falsa organización constitucional actual. Al contrario, podría preguntarse cómo es que hasta ahora no haya partido del Rosario la propaganda en favor del gobierno unitario con régimen municipal.

¿Qué significa para el Rosario el régimen federal? Muy principalmente, si acaso no fuera siempre, tenerla sometida á las vicisitudes y accidentes de la política provincial y al predominio del gobierno que se desenvuelve como puede, allá en la capital provincial, menos favorecida por todas las circunstancias para alcanzar los beneficios de la actividad, de la riqueza, de la vida.

Guardo entre los recuerdos más íntimos y afectuosos, el de mis años de infancia, pasados en la casita en que nací y que he visitado casi religiosamente cada vez que he ido al Rosario, que ha sido siempre por pocos días ó pocas horas. No creo, á pesar de esto, haberme contaminado con sentimientos estrechos, que no experimento, respecto del norte de la provincia.

He oído repetidas quejas y resentimientos de ciudad á ciudad, como chispas de discordia; y si se extinguen á veces, no es raro ni injustificado que reaparezcan. Deben surgir de una situación legal contraria á las conveniencias comunes, y la misma Santa Fé, es decir, su pueblo no vinculado á los profesionales de la política, no tendrá tales estímulos de prepotencia que le hagan desear gobernar desde allí, la grande y vigorosa ciudad cuya población y cuya riqueza crecerán diariamente.

La fuerza expansiva de la ciudad, á la vista de todos, ha sido medida por el censo provincial de

1900, y continuado sin duda progresivamente hasta hoy, como continuará siempre, á pesar de todas las trabas gubernativas.

En cincuenta años, la población de la ciudad ha crecido de 3000 habitantes en 1851 á 112.461 en 1900; es decir, se ha multiplicado por 37. ¿A cuánto ascenderá en cincuenta años más?

¿Y habrá que pensar que por cincuenta años más todavía subsistirá el régimen federal, con estos gobiernos intermediarios, totalmente superfluos, si no fueran nocivos? ¿No habrá quienes inicien allí la propaganda en favor de un régimen que les garantizará su justicia, su progreso, su bienestar y su gobierno propio?

Es éste, por lo menos, un ideal para la actividad política de ese pueblo, y yo lo suscribo sin temores y sin reservas, no con la bandera de guerra que hizo en otro tiempo odiosos los nombres de unitarios y federales, sino con los deseos más íntimos de paz y libertad, seguridad y justicia para todos los que habitan y lleguen á habitar el suelo argentino.

RODOLFO RIVAROLA.

DEL RÉGIMEN FEDERATIVO AL UNITARIO.

CAPÍTULO PRIMERO.

El equívoco del federalismo argentino.

1. Federación de «claras nociones» y federación «vaga y absurda». — 2. Como nació la federación «vaga y absurda». — 3. Primera Constitución de la Provincia de Córdoba como Estado libre é independiente. — 4. Bustos y el Gobierno Nacional de 1826. — 5. Motivo del alzamiento de Bustos. — Córdoba y el federalismo bajo el gobierno de D. Manuel López. — 7. El Código Constitucional de Córdoba, de 1847. — 8. La organización de Estados independientes partió de Córdoba y no de Buenos Aires.

1. Al cuarto día de sancionada la Constitución de 1853, sus autores escribieron en un documento que pocos leen, las palabras que aquí transcribo, y otras que comentaré luego: «El Congreso, con claras nociones, ha formulado, al fin, la *federación*, quitando á esta voz lo que tenía de peligroso en la *vaga y absurda significación vulgarmente recibida*». (1)

(1) Registro Nacional, Nº 3053.

Estas palabras inducen en la sospecha de que si la Constitución *federal*, proporcionó un *término* merced al cual podría darse al país la estabilidad de un gobierno central, el término no tuvo, lógicamente, la acepción común que se habría requerido para el consentimiento. Los constituyentes entendieron hablar de una *federación*, con «claras nociones». Pero el vulgo, el que podría entenderla «vulgarmente», le atribuía sin duda otra significación, que el Congreso constituyente calificaba de *vaga y absurda*. Puede el mismo documento asegurar que el régimen federal era el único posible en las condiciones que se hallaba la República, lo que todos estamos habituados á aceptar; pero lo cierto es que la posibilidad nacía de un equívoco. Y es este equívoco lo que impide asegurar que constituyentes y constituídos, gobiernos y pueblo, ó pueblos como se decía entonces, Nación y Provincias, estuvieron de acuerdo en adoptar el régimen federal, desde que no consentían en la misma cosa. La construcción de cualquier razonamiento en aquel sentido, será siempre un sofisma por confusión.

2. Los Constituyentes no dijeron una frase vana al calificar su propia concepción del federalismo, y la otra de *vaga y absurda.* De que ésta fuera muy diversa de la suya hay muchas pruebas en la historia particular de las Provincias. La falta de publicación de los archivos provinciales dificulta la obra de los historiadores. Pero en el caso bastará para confirmar la distinción, el examen de algunos documentos oficiales, de la más ilustrada é importante de las Provincias del Interior.

El motín de Arequito, punto de partida del «caos», tuvo lugar el 8 de enero de 1820. Abandonó el Gobierno de Córdoba, el Gobernador Intendente, doctor don Manuel Antonio Castro, por intimación del jefe del motín, General don Juan Bautista Bustos. (J. Garzón, «Crónica de Córdoba», II, 4), y quedó en el gobierno interino, el Alcalde de primer voto, don Carlos del Signo, quien se excusó pocos días después. El 19 de enero, la Municipalidad, «el muy Ilustre Cabildo, Justicia y Regimiento», convocó al vecindario, para que por medio de los correspondientes sufragios públicos que se prestarían

aquel día en la Sala Capitular, procediera á la elección y nombramiento de la persona que desempeñaría el gobierno provisorio de la Provincia, en tanto ésta sufragara en la elección que debía hacerse de un Gobernador permanente.[1] Fué elegido Gobernador interino el Coronel del ejército, don José Javier Díaz. La *federación* inspiraba ya un lenguaje de particulares entusiasmos. Un documento del mismo Gobernador Díaz, de fecha 11 de febrero, hablaba del amor á la Patria, y del más *virtuoso federalismo tan dignamente desplegado* por el señor General en Jefe del Ejército Auxiliar del Perú. Otro de 13 de marzo, alusivo á la convención entre los gobiernos de Entre Ríos, Buenos Aires y Santa Fe, dice que ella ha sancionado el *liberal sistema federal de todas las Provincias de Sur América.*

---

(1) Este y los demás documentos que citaré sin otra indicación, están publicados en la «Compilación de leyes, decretos, acuerdos de la Excma. Cámara de Justicia, y demás disposiciones de carácter público, dictadas en la Provincia de Córdoba desde 1810 á 1870», colección que creo muy incompleta, pero única de aquella Provincia.

El 18 de marzo surgió de una «Asamblea Electoral», la Sala Provincial de Córdoba, que *confirmó* en ese día la *independencia* de la Provincia. El acta de la Asamblea es un documento declamatorio, como lo fueron casi todos los de aquella época. Después de recordar que «el voto general de las Provincias de Sur América rompió los vínculos que la unían á la corona de España», reasumiendo en sí los derechos de que el autor de la naturaleza dotó al hombre, agrega que solo faltaba en el uso de ellos una «Constitución liberal que le garantiese de toda invasión extraña é interior». Refiriéndose á la Constitución de 1819, dijo que no bien fué publicada aquélla, «cuando ya sintió el peso del desagrado general; los pueblos, celosos de sus derechos, y los ciudadanos ilustrados levantaron el grito y las armas hasta derribarla á costa de sangre y de todo género de sacrificios». De la Provincia de Córdoba dice que «sus votos fueron uniformes en todos sus habitantes. Ellos penetraron en las filas del ejército de Buenos Aires, é *insinuándose con la elocuencia del paisanaje al benemérito ciudadano y Jefe Coronel Ma-*

yor don Juan Bautista Bustos, le inspiraron el arrojo de arrostrar los peligros que contenían la expresión de su digna Patria». Con la «firmeza de esta columna», el Cabildo decretó la *independencia* de la Provincia, y ahora los Representantes de la misma la confirmaban diciendo: «Que como esa Provincia *soberana* y *libre* no conoce dependencia ni debe subordinación á otra; que mira como uno de sus principales deberes la fraternidad y unión con todas, y las más estrechas relaciones de amistad con ellas, entre tanto reunidas todas en Congreso General, se *ajusten los tratados de una verdadera federación en paz y en guerra*». Es claro que este concepto de la *federación,* no tiene nada de común con el que treinta años después fijaría la Constitución Nacional. Federación era *independencia* y *soberanía* de la Provincia; *tratados* con las otras para la paz y la guerra.

3. Un año después, el 30 de enero de 1821, se dió la primera constitución para la Provincia de Córdoba, titulada «Reglamento Provisorio de la Provincia» El artículo 2° dice que «la Provincia de Córdoba es *libre é independiente:* resi-

de *esencialmente en ella la soberanía,* y le compete el derecho de establecer sus leyes fundamentales por constituciones fijas». Su relación con el resto de la Nación quedaba apenas reconocida en la continuación del artículo: «y entre tanto, por Reglamentos Provisorios en cuanto no perjudique los derechos particulares de las demás Provincias y los generales de la Confederación». La *ciudadanía* era para «todo hombre libre que haya nacido y resida en la Provincia». (Sección III, Cap. VI, Art. 1º). Otro artículo declaraba que «el Poder Legislativo reside ordinariamente en el Pueblo, y se expedirá, por ahora, por un Congreso de Representantes de la Provincia. (S. VI, Cap. XII, Art. 1º). El artículo 1º del Cap. XIV, conservaba el mismo tono democrático y establecía que «el Supremo P. E. reside originariamente en el Pueblo, y será ejercido por un *Gobernador de la República; su elección ya está verificada*» (la de Juan Bautista Bustos).

La influencia de los hombres ilustrados que redactaron el Reglamento Provisorio, [1] salvó

(1) Los doctores José Gregorio Baigorri, clérigo, y José Norberto de Allende.

la idea de la nacionalidad con algunas alusiones al Estado Federal. Un artículo declaraba al poder ejecutivo de la Provincia «agente natural é inmediato del poder ejecutivo federal, para todo aquello que, siendo de su resorte ó del Congreso General de los Estados, no estuviere sometido á empleados particulares». El mismo capítulo contiene otras referencias al Estado Federal y al Congreso General de los Estados. El Cap. XXII admite la existencia de un poder judicial de los Estados, al cual se someterían las «diferencias que se suscitaren entre dos ó más Provincias; entre una Provincia y uno ó más ciudadanos de otras; entre ciudadanos de una misma Provincia que disputasen tierras conocidas por diferentes Provincias; etc.», antecedente de la competencia atribuída después á la Justicia Federal de la Nación.

La misma influencia civilizadora hizo escribir el capítulo XXVIII, en que declara «obligación de las autoridades y magistrados de esta República, fomentar el interés de la literatura y de las ciencias, protegiendo los sentimientos de ellas, especialmente la Universidad, escuelas públicas

y aulas de gramática; promover instituciones civiles por recompensas é inmunidades para la promoción de la agricultura, artes, ciencias, comercio, oficios, etc. Sostener é inculcar los principios de humanidad y general benevolencia; caridad pública y privada; industria y frugalidad; honestidad y delicadeza en su proceder; sinceridad y todo afecto social entre el pueblo».

4. Saber como fueron cumplidas estas aspiraciones del Reglamento Provisorio, por el Gobernador de la República don Juan B. Bustos, — ya designado antes de la Constitución, — es punto que exigiría mayores informes que los que tengo ahora, para los fines de este trabajo.

El Congreso General dictó la ley de 25 de enero de 1825, llamada Ley Fundamental: la cual estableció «que por ahora y hasta la promulgación de la Constitución que ha de reorganizar el *Estado* (aquí tiene el concepto de Estado *nacional)* las Provincias se regirán interiormente por sus propias instituciones». El poder del Estado nacional, se deslindó por otra disposición que declaró de su «resorte privativo» cuanto concierne á los objetos de la independencia, integri-

dad, seguridad, defensa y prosperidad nacional. El Art. 7º encomendó al Gobierno de Buenos Aires, «hasta la elección del Poder Ejecutivo Nacional», lo concerniente á negocios extranjeros y celebración de tratados. En 6 de febrero de 1826, el Congreso General creyó «oportuna y urgente la instalación del Poder Ejecutivo Nacional de un modo permanente», con las atribuciones que las leyes anteriores habían dado al Gobierno de Buenos Aires como encargado provisionalmente del Poder Ejecutivo Nacional, y «las que ulteriormente se le acuerden». El Congreso eligió á Rivadavia Presidente, y el 4 de marzo designó la ciudad de Buenos Aires como *Capital del Estado.*

Estas dos leyes fueron desconocidas por la Legislatura de Córdoba y por su Gobernador Bustos, el 30 de mayo y el 12 de julio de 1826, la primera porque «estando como están las Provinvincias en *estado propiamente federal, de hecho y de derecho,* y no habiéndose dado la Constitución del Estado que fije su forma de Gobierno» no podía crear el Congreso un Poder Ejecutivo Nacional. La segunda por considerarla «des-

tructora de la fundamental de asociación». No fué esto solo. La Legislatura Provincial declaró imperiosa la necesidad de remover á los diputados al Congreso que hubieran votado las dos leyes desconociendo «el deber de subordinarse al voto de la Provincia que se ha pronunciado solemnemente por la forma federal». Esta sanción fué ratificada el 3 de octubre de 1826, «siendo la voluntad decidida de la Provincia de Córdoba, de no pertenecer á la asociación general del Estado, ni ser regida sino bajo las formas de un gobierno federal, y declaró «que la Provincia quedaba fuera del Congreso». Agregó que «la Provincia de Córdoba *empeñada en sostener su libertad* y proteger al oprimido en las demás Provincias, *ordena* al P. E. levantar las tropas que crea necesario», y ponerse para esto de acuerdo con el libertador Simón Bolívar. Todo ello iba acompañado en la misma ley, por declaraciones de la más cordial fraternidad, alianza y protección recíproca comercial de las Provincias.

El 16 de enero de 1827, la Legislatura se negó á examinar la Constitución por haberse sancio-

nado sin el concurso de sus diputados y «bajo la base del sistema de unidad que está en abierta oposición con la forma federal».

5. La Legislatura que así oponía obstáculos á la acción del Congreso, no era menos subordinada á la voluntad de Bustos, que la que había dictado la declaración de *independencia* de Córdoba, bajo la presión del ejército sublevado. Pero al vencer el primer período de cuatro años, Bustos no tuvo la mayoría de dos tercios de la Legislatura necesarios para su reelección, y fué elegido Gobernador el Coronel don Julián Martínez. Pandillas reclutadas exprofeso recorrieron las calles, vociferando contra Martínez y vitoreando á Bustos... Bustos disolvió la Legislatura, imitando á don Felipe Ibarra que había disuelto la de Santiago por no haberlo reelegido; convocó á nuevas elecciones, y los nuevos *representantes*, reunidos el 4 de abril, «*ratificaron el nombramiento popular* (textual) de Bustos, y le recibieron el juramento de ley». (1)

---

(1) J. Garzón, id. 11, 75 y siguientes.

El Congreso General se encontró en frente de un caso de intervención de los que hoy llamaríamos para restablecer la forma republicana de gobierno. El *caso* de Córdoba fué discutido en el Congreso, y éste dirigió á Bustos una minuta de desaprobación, expresándole el disgusto de que el General encargado del Gobierno de la Provincia y al frente de fuerza armada, destinada para sostener la tranquilidad y el orden público, «haya tolerado y hasta cierto punto autorizado también, un movimiento popular dirigido á pedir tumultuariamente su continuación en el mando, en que había cesado por ministerio de la ley. Y no advierte, agregaba, que hubiese tomado medida alguna para sofocar el movimiento en su origen, dando así lugar á conjeturas poco honrosas, de que por desgracia rara vez están exentos los que ocupan los primeros puestos de una República». La minuta terminaba invitándole á no continuar ni un solo día en el mando de que se hallaba investido sin autoridad de la ley.

Es fácil presumir que la actitud de Bustos y de la Legislatura por él mismo instituída para hacerse reelegir Gobernador, respecto del Con-

greso General, habría sido muy diversa si el Congreso hubiera tenido la debilidad ó la cobardía de congratularle por su reelección, ó tolerar en silencio la violación manifiesta de un orden legal establecido y admitido.

El concepto del federalismo era entonces lo que ha sido muchas veces después: federación en beneficio de los Gobernadores de Provincia; libertad é independencia para no cumplir las instituciones; apoderamiento personal del gobierno, por un hombre alrededor del cual otros aprovechan los beneficios del poder y privan á los demás de sus derechos políticos, con lo que desaparece también la libertad civil. Ninguna autoridad superior intervenga para garantizar á ciudadanos y extranjeros la seguridad personal y la justicia: el *virtuoso federalismo,* del General Bustos no lo permitía, y no lo permite hoy.

6. Paz terminó con el Gobierno de Bustos cuando se disponía á comenzar su tercer período de cuatro años en el mando. Cayó Paz y le sucedieron los gobiernos de los Reinafé. Corría el año 1835 y la *gran causa* de la Federación estaba en auge. Por decreto de 17 de noviembre

fué entregado provisoriamente el mando de la Provincia al Coronel y Comandante General *de las fuerzas confederadas,* don Manuel López, á quien se mandó reconocer como Gobernador Provisorio. Fué Rozas quien así lo dispuso. (1) López se mantuvo en el Gobierno 16 años, hasta después de la caída de Rozas. Él también, como tantos otros aliados de la tiranía, la condenó cuando ésta había caído. En el decreto del 7 de abril de 1852, declarando inocente y benemérita de la Patria, á la Compañía de Jesús, dijo que su extrañamiento era «obra de la violencia y de la tiranía del Exmo. Gobernador de Buenos Aires, don Juan Manuel de Rozas». El gobierno federal de don Manuel López había obligado á expatriarse á los cordobeses que no se manifestaron *federales.* Lo prueba el decreto de amnistía de 26 de marzo de 1852, dado por el mismo López, «considerando que la sublime y sagrada causa de la *libertad,* organización y constitución nacional, á que gloriosamente se encaminan las Provin-

(1) Carta de Rozas á Casanova, en J. GARZÓN, «Crónica de Córdoba», II, 495.

cias confederadas, guiadas por las máximas republicanas y liberales, *que el genio de la Providencia había conservado entre nosotros,* está basada en la dulce fusión de los *Partidos,* etc... corre el Gobierno de Córdoba un velo de olvido sobre los extravíos de algunos cordobeses, y en consecuencia *podrán regresar* libremente al seno de sus familias los que por esa causa han sido extrañados de la Provincia».

Es éste el mismo López que el 29 de enero de 1850 daba el decreto en que, en conocimiento de haberse introducido desde Mendoza «unos folletos inmundos y criminales, publicados por el empecinado salvaje unitario Sarmiento, contra la benemérita y esclarecida administración del Ilustre Restaurador de las Leyes, que tienen por objeto atacar al *Supremo Magistrado de la República*», ordenaba á toda persona que lo hubiera recibido, su entrega dentro de las doce horas del decreto, bajo pena de ser declarado salvaje unitario y sufrir el castigo que el Gobierno quisiera imponerle.

En un decreto de 12 de abril de 1837 ordenaba que «todo estante y habitante en el terri-

torio de la Provincia, sin excepción de clase ni sexo, que cabalgase, debería «ser precisamente llevando la cabalgadura, testera y colera punzó», por ser «del más sagrado deber del Gobierno poner en ejercicio todos los medios que conduzcan á acrecentar cuanto posible sea en los habitantes de la Provincia, la decisión y entusiasmo que siempre manifestaron por la causa nacional de la federación».

7. El gobierno de López fué también *constituyente*. En 1847 reformó el Reglamento de 1821, y lo sustituyó con el Código Constitucional Provisorio de la Provincia de Córdoba, bajo el lema de «¡Viva la Confederación Argentina! ¡Mueran los salvajes unitarios!» Bajo este grito de muerte, la Constitución copiaba los artículos de 1821: «Los derechos del hombre en sociedad son la vida!.... La sociedad afianza á los individuos que la componen, el goce de su vida, de su libertad....!» El Gobernador duraría seis años en el mando, pudiendo ser reelegido tantas cuantas veces la H. Representación lo creyera necesario para sostener la tranquilidad pública y la Santa Causa Nacional de la Con-

federación Argentina. Contenía la Constitución un Capítulo de *Límites del Poder Ejecutivo,* que es todo un ejemplo de ironía. «El P. E. continuaría, como hasta el presente, *ejerciendo las veces de Tribunal superior de apelaciones.* No podría arrestar á un ciudadano por más de tres días, salvo cuando se comprometiera la seguridad del país ó el orden y tranquilidad públicas. No podría abrir la correspondencia epistolar, que respetaría como sagrada, salvo cuando *á juicio del Gobernador* hubiera temor de subvertirse el orden público. Otros artículos decían: «Ningún salvaje unitario podrá obtener empleo alguno. Todos los jefes de los cuerpos militares y superiores de los establecimientos públicos, que propusieran ó nombrasen subalternos para dichos cuerpos y establecimientos, que no tuviesen la calidad de ser *federales netos,* serán responsables ante la Patria».

8. He recorrido en las páginas anteriores, apenas brevísimas noticias que den idea de lo que era una Provincia bajo la «Santa causa de la Federación», y los pactos que la regían. No soy exacto al decir *una* Provincia; digo la

más culta de las Provincias del Interior, la ciudad universitaria y teológica, la ciudad de los doctores, en la que se formaría claramente el sentimiento de la nacionalidad argentina. [1] Alberdi, en su apasionamiento contra el localismo porteño después del 53, asegura que Buenos Aires dió el ejemplo del aislamiento, en 1820, dándose la primera, una organización de gobierno de Estado independiente, contrario á la existencia de la nacionalidad. La afirmación no es exacta si se atiende á las fechas y á las declaraciones de independencia y soberanía de la Provincia de Córdoba. Pero si no es exacta en la asignación del primer turno, lo es en la observación de que cada Provincia, mientras se proclamaba deseosa de una agrupación y gobierno común bajo el régimen de la *federación,* se concebía como Estado independiente de la Nación. Los caudillos destrozaban el gobierno común para apoderarse de un trozo cada uno, y ayudarse mútuamente. En los pactos, convenciones y tratados, tendían á prestarse ayuda

---

(1) Ramos Mejía, en *Rozas y su tiempo,* II, 114.

recíproca, aún contra sus propios pueblos. López en Córdoba representó á Rozas y estuvo sometido también á López de Santa Fe, pero así se conservó en el poder. El pueblo argentino, no tuvo á la vista ninguna organización de poderes destinada á asegurar sus derechos políticos; los pactos fueron entre Gobernadores, y confirmados por dóciles Legislaturas, nombradas por ellos mismos. (1)

---

(1) Sobre las noticias de este Capítulo y los dos siguientes, se consultará con provecho el tomo 3º de la *Crónica de Córdoba*, por IGNACIO GARZÓN.

CAPÍTULO II.

La "oligarquía", según los constituyentes de 1853.

1. Federación *bien entendida, pésima* ó *intolerable.* — 2. «Oligarquía» supuesta por los constituyentes, y nombrada por ellos y por la prensa actual. — 3. Qué entendieron los constituyentes por *oligarquía.* — 4 La federación norteamericana no tuvo el peligro de la «oligarquía». — 5. Cuestiones que surgen de las consideraciones precedentes.

1. Volvamos al documento inicial que me ha sugerido este estudio. A la distinción entre su concepto propio de la federación y el del vulgo, *vago y absurdo,* el Congreso de 1853 agregó, que la Constitución había «respetado la independencia provincial hasta donde alcanzaba la acción del poder local conciliable con un gobierno general, y del excedente de las soberanías provinciales, formando un haz, ha organizado los poderes que deben representar una Nación, compacta á perpetuidad». Y volvía aquí á oponer su concepto de *federación,* al concepto «vago y

absurdo» del vulgo, con estas palabras que tanto debieran despertar hoy la atención de todos:

«La federación será *bien entendida* si se comprende como en los Estados Unidos del Norte, única federación modelo que existe en el mundo civilizado. Será, por el contrario, PÉSIMA, si se creyese que podrá resolverse en una *oligarquía regularizada con una centralización relativa en que predominaran los que se apoderasen del poder, sacrificándole sin protección los intereses esenciales de los pueblos.* Pero será aún INTOLERABLE, si descendiendo en esta escala retrógrada se la redujese á un *pacto de conservación entre capitanejos*».

Cincuenta y cinco años de ejercicio cumplirá en breve la Constitución que mantiene en la letra el régimen federal, á través de tantas agitaciones, incertidumbres y luchas, como un ideal al que todos protestan fidelidad, y se dicen empeñados en realizar. Parecería una profanación ó una violencia del sentimiento común, detener á las gentes que se agitan y agitan al país con movimientos políticos, para negarles la posibilidad de la Constitución federal *bien entendida.* Sin em-

bargo, puede ya decirse que cincuenta y cinco años de experiencia bastan para prueba, por lo menos, de que la Constitución *federal de ocasión,* cumplió su oficio transitorio, y es hora de acompañar con el pensamiento y con las condensaciones de opinión que constituyen un partido, la evolución unitaria, que implica el establecimiento definitivo del orden público; el mejoramiento de la libertad y de la educación política; la garantía de las libertades civiles; la economía en la administración, y el progreso sin interrupciones, de los intereses materiales del país.

Léase la opinión de los autores de la Constitución misma, que expresa sus propios presentimientos y dudas, y respóndase á las cuestiones que formularon en el documento que examino:

¿Ha sido la Constitución *bien entendida,* como el modelo de los Estados Unidos?

¿Ha sido *pésima,* porque se ha resuelto en una «oligarquía regularizada con una centralización relativa?»

¿Ha sido *intolerable* y ha «descendido en la escala retrógrada hasta reducirla á un *pacto de conservación entre capitanejos?*»

Estas tres preguntas, por el origen que las autoriza, debieran escribirse al frente de los ejemplares impresos de la Constitución, como en la de Córdoba, de 1847 se escribía el lema de *Mueran los salvajes unitarios.*

2. Nadie cree que la práctica constitucional haya confirmado la primera hipótesis. Nadie afirma que gobierno alguno de Provincia, especialmente después de 1880, haya realizado el federalismo *bien entendido,* según el modelo real ó imaginado de los Estados Unidos.

En esta cuestión, la afirmación y la negativa lo serían igualmente por mera impresión personal. La conclusión según un método científico, exigiría el estudio comparado de las instituciones particulares de los Estados del Norte y de nuestras Provincias, y la manera en que son cumplidas allí y aquí. Digo «modelo real ó imaginario»; pero se advierte que el pensamiento de los Constituyentes, que definía su concepto del federalismo, sería el único que en este punto debía interesarnos; el modelo imaginado, y no el modelo real, —si no hubiera conformidad entre la imagen y la realidad,—sería el único que nos revelaría hasta

donde llegaron sus «claras nociones» del régimen federal.

El régimen sería «pésimo», dijeron los Constituyentes, si se resolviera en una *oligarquía regularizada en una centralización relativa* en que *predominaran los que se apoderaran del poder, sacrificándole sin protección los intereses esenciales de los pueblos.* Lo capital no era, pues, para los constituyentes, ni para nosotros, ni para nadie que piense en los fines de una organización institucional, que el federalismo fuera un fin al cual debían ser sacrificados los «intereses esenciales de los pueblos», como lo concebía el Código Constitucional de Córdoba de 1847, que dividía la sociedad en dos castas: «ningún salvaje unitario podrá obtener empleo alguno». Los constituyentes concibieron el régimen federal, como uno de los medios propios para realizar los altos fines declarados en el Preámbulo y en la enumeración de garantías individuales.

Examinada la aplicación del régimen federal, aparece la estructura externa de catorce Provincias que se han dado sus propias instituciones, y establecido relaciones *formales* con un gobier-

no nacional. Pero los constituyentes concibieron y declararon la posibilidad y el temor de que esta estructura se resolviera en una *oligarquía regularizada con una centralización relativa.* Temieron más aún: que retrogradara hasta reducirla á un «pacto de conservación entre capitanejos».

Es curioso observar que una parte de la prensa, y en particular *La Prensa,* han adoptado para la propaganda política un lenguaje que parece inspirado en el documento histórico que examino. *Oligarquía regularizada,* se llama de ordinario al conjunto de gobernadores que responden á una determinada política, frecuentemente personal, en la que poco aparecen las grandes inspiraciones del bien público. *Pacto de conservación entre capitanejos* se llama á la misma oligarquía, cuando las crisis políticas apremian el estilo periodístico, y conviene acentuar el juicio.

Confieso que he creído por mucho tiempo en la originalidad de este estilo, para denunciar la manera en que la Constitución federal ha sido falseada en sus propósitos, en opinión de los opositores. No sé decir, hoy mismo, si es el documento

político de 1853 el que ha marcado el tono del estilo para la apreciación de la práctica constitucional, de modo que aquél tenga por origen el modelo del Congreso Constituyente, ó si el estilo de la prensa actual es espontáneo, sin copia ni imitación. En este último caso, la coincidencia de juicios tiene un valor de convicción semejante al que en los procesos judiciales corresponde al dictamen de peritos: la apreciación uniforme de varios sobre un hecho, acuerda autoridad al juicio como verdadero y justo.

3. No es dudoso lo que entendieron decir los constituyentes en su alusión á la *oligarquía* y al *pacto de capitanejos*. En uno y otro caso se refirieron al dominio personal de los gobernadores, ó de caudillos que tuvieran bajo su dependencia á los gobernadores; pero de todas maneras, á la supresión de la libertad política del pueblo, por la violencia de quienes dispusieran de la fuerza para sostenerse y dominar. Para que no quede duda sobre el vocablo «capitanejos», se lee á continuación que «el pueblo argentino no ha interesado al mundo con su demasiado célebre ilustración, para ir á tomar el modelo de su go-

bierno, en las pampas del sur pobladas por hombres primitivos». Temieron el gobierno de caciques sin ley ó superiores á las leyes. Pensaron que era posible un gobierno del pueblo, y en pos de este concepto de tan difícil determinación, construyeron el sistema representativo, á la vez que declaraban como fundamental el principio democrático, que tampoco debía cumplirse fielmente: «el gobierno del pueblo por el pueblo, el *gobierno de sí mismo,* es el mejor de los gobiernos». Temían que este gobierno no fuera realizado, y vieron que el obstáculo serían los gobernadores.

Los autores de la Constitución habían presenciado veinte años de oligarquía, y algunos de ellos visto y sufrido las consecuencias del «pacto de conservación de capitanejos», bajo el nombre de federación. Habrían sido ilusos ó ingenuos si no hubiesen previsto la oposición y contradicción entre *gobernadores y gobierno del pueblo por el pueblo.* Los primeros impedirían el segundo, y los constituyentes comenzaban por condenar á aquéllos llamándoles, como hoy los diarios opositores, *oligarcas y capitanejos.*

4. El «modelo» que los constituyentes tuvieron en vista, no parece haber corrido el peligro de la dominación personal, despótica ó semi-despótica que aquéllos temieron. La práctica del gobierno propio era habitual en las colonias norteamericanas. Las del Río de la Plata no conocían el gobierno propio, ó dieron sólo escasísimas muestras de aptitud para ello. El ensayo del año 20 no debe presentarse como obra del pueblo que se gobierna por sí mismo. Caudillos, grupos y jefes militares que se alzaban con fuerzas del ejército nacional, asaltaban el poder, como Bustos, y hacían declarar la independencia y la soberanía, por actos de Cabildo, son vehementes testimonios de desorganización y disolución social, pero no son pruebas de gobierno propio, si no queremos deliberadamente engañarnos con las declaraciones del despotismo, para el que no son extrañas las frases sobre la libertad.

Nada de esto ha sucedido en el origen de los Estados Unidos. El pueblo ha constituído allí sus autoridades, sin mayores peligros para las libertades civiles, que han estado siempre garantizadas por las políticas, aun con las alternativas

de abusos y corrupción á que llegan los partidos. Los gobernadores no han dominado á las legislaturas. El sistema de los gobiernos de Estados, dice Bryce, en los que el poder ejecutivo está enteramente separado del poder legislativo, habría podido hacernos temer que el primero de estos poderes no se hiciera demasiado independiente y no se sirviera de su autoridad en interés propio y de su partido, con gran perjuicio de los negocios públicos que habrían podido lastimarse en esta falta de acuerdo entre las dos autoridades, la que hace las leyes y la que las hace ejecutar. En la práctica, este defecto no ha causado perjuicio». (1)

5. Después de estas consideraciones, — que he abreviado, — queda una materia de estudio trazada por las cuestiones que surgen del documento examinado, y las que se presentan como previas y como derivadas de las mismas; á saber, entre otras:

1° Los diputados al Congreso General Constituyente ¿fueron «representantes del pueblo»,

---

(1) BRYCE. *La République Américaine*, ed. fr. II, 188.

como dijeron en la Constitución, ó representantes de un pacto de gobernadores, semejante al que condenaban?

2° ¿Dieron una constitución que pudiera ser entendida como el «modelo» de los Estados Unidos, ó presenta la que han dado otros caracteres?

3° ¿Subsisten aún los motivos que determinaron la adopción del régimen federal?

4° ¿Autorizan las condiciones actuales y futuras del país, la conservación del mismo régimen?

5° ¿Se ha mantenido ó se ha formado bajo el régimen de la Constitución, «la oligarquía» prevista por los Constituyentes?

6° ¿Vale la pena mantener el federalismo como un ideal de gobierno conveniente al pueblo?

7° ¿Cómo debería entenderse el régimen unitario y qué beneficios podría prometer para oponerse, como ideal, al federalismo?

Estas cuestiones exigirán á la vez trabajos de análisis y de síntesis, en que se impondrá la comparación de hechos históricos con los actuales ó de un futuro posible. No será por esto mi estudio

un trabajo histórico, que éste debiera haberle precedido por obra de los historiadores, profesión á que no me es dado aspirar, por varios motivos. A falta de historia hecha por otros, necesitaré hacer yo mismo la parte de historia que es indispensable para mis inducciones de ciencia política.

CAPÍTULO III.

La tutela de los gobernantes sobre los electores en 1852: explicación del régimen adoptado por la Constitución.

1. Género de políticos de 1851 que subsiste en 1908. — 2. Por Rozas en 1851 y por Urquiza en 1852. — 3. Repetición del caso. — 4. Los gobernantes de la federación de Rozas reaccionaron contra la misma. — 5. Mandato implícito de los diputados al Congreso Constituyente: antecedentes del Acuerdo de San Nicolás. — 6. Acuerdo de Gobernadores. — 7. Nombramiento de diputados y autoridad que sobre ellos se reservaron los gobernadores en el Acuerdo.—8. El mandato imperativo probado por el Acuerdo.

1. Nada más difícil que crear y cumplir un sistema de legalidad en el Gobierno, cuando el que lo intenta ha surgido de una fuente no legal. Hay algo anterior á la legalidad que constituye lógicamente un grave obstáculo: el hecho de que el poder actual emane de una simulación de las formas legales, ó de la fuerza. Para llegar á la organización constitucional de 1853, fué necesario un acto de fuerza; una campaña contra la tiranía; una batalla coronada por la victoria.

El vencedor de la tiranía quería establecer las formas de la legalidad y legitimar un gobierno general de la Nación, por una Constitución escrita. ¿Cómo lograrlo? Rozas había sido derrocado; pero el sistema de gobierno superior á la ley, que durante su dictadura rigió en las Provincias, continuaba en pie. Legislaturas que habían declarado á Urquiza traidor, y protestado su adhesión á Rozas, se apresuraban á protestársela á Urquiza. Hay y ha habido siempre una clase de políticos que entienden que la política consiste en quedar al lado de los que mandan. He oído atribuir á un legislador de provincia, perpetuado en la banca legislativa, que cuando le reprochan su inconsecuencia con los hombres que han pasado por el gobierno, contesta que no es él quien cambia, sino los gobernantes. Subscribir la adhesión á Rozas en noviembre de 1851, no impedía entusiasmarse por Urquiza en febrero. Se precisaban entonces noventa días para un cambio de opinión. No incito al lector á averiguar si en los tiempos que corren y dado el apresuramiento constante de actividad social, el término ha sido extraordinariamente abreviado.

Es posible protestar contra el decreto de clausura del Congreso á fines de enero, y en los primeros días de febrero formar en las filas de la reacción institucional.

2. Pronunciado Urquiza contra Rozas, ninguna de las Provincias de la Confederación á excepción de Corrientes, bajo la influencia inmediata del Gobernador de Entre Ríos, respondió al llamamiento de Urquiza. Por el contrario las legislaturas y gobiernos de Santa Fe, Córdoba, La Rioja, Santiago, Catamarca, Tucumán, Salta, Jujuy, San Luis, Mendoza y San Juan, ratificaron sus leyes y votos anteriores, é invistieron expresamente á Rozas con el poder supremo de la Nación. El pronunciamiento de la Provincia de Córdoba, no fué menos explícito. La Legislatura, en seguida de ratificar su sanción de 2 de junio de 1851, por la que investía á Rozas con el poder nacional, á los objetos expresados, declaró «infame traición la actitud asumida por el General Urquiza, que se había prostituído hasta servir de avanzada al gabinete brasileño». Saldías publica los nombres de los que subscribieron estas resoluciones. Son en su casi totalidad

los mismos que firmaron la declaración de la misma Legislatura, con fecha 27 de febrero de 1852, que se encuentra en el número 2887 del Registro Nacional, que comienza así:

« La Honorable Sala de Representantes en uso de la soberanía que inviste, conquistada por el invicto General don Justo José de Urquiza, vencedor del tirano don Juan Manuel Rozas, sanciona la presente ley: Artículo 1° La Provincia de Córdoba se declara en el pleno goce de su soberanía territorial, reasumiendo en sí, en la parte que le corresponde como un estado libre, independiente, confederado, hasta la reunión de un Congreso Nacional, todos sus derechos conferidos al tirano don Juan Manuel Rozas, y que obtuvo arrancados por la fuerza y el terror».

Alegaban los Legisladores el acto de violencia; pero no la hubieran sufrido si no hubieran consentido en ser Diputados de una Legislatura nombrada por orden del Gobernador don Manuel López, y de una Constitución dictada bajo el lema: ¡Mueran los salvajes unitarios!

El artículo 2° declaraba «nulas de hecho y de derecho y sin ningún valor» las sanciones de 2

de junio, 25 de agosto y 28 de noviembre de 1851, «las que serán desglosadas del Libro de Actas y completamente inutilizadas».

Del 28 de noviembre de 1851 al 27 de febrero de 1852 sólo habían transcurrido noventa días, y los que en la primera fecha declaraban á Urquiza «infame traidor, prostituído al gabinete brasileño», redactaban así los siguientes artículos de la ley:

«Art. 3° La Provincia de Córdoba reconoce al excelentísimo señor Gobernador Capitán General de la heróica Provincia de Entre Ríos, General en jefe del ejército aliado de vanguardia, Brigadier General don Justo José de Urquiza, como al libertador de la República, despotizada por la odiosa dominación del tirano don Juan Manuel Rozas.

«La Provincia de Córdoba reconoce en el ilustre don Justo José de Urquiza, la misión de regenerar y organizar la República, promoviendo la convocación de un Congreso Nacional que la constituya de conformidad con los decretos de 1° de mayo de 1851, publicados en la heróica Provincia de Entre Ríos.

«La presente ley será firmada por todos los representantes».

En efecto la subscribieron don Juan del Campillo (después diputado por Córdoba en el Congreso Constituyente) don José M. Aldaba, don José Agustín Ferreira, don Pedro Nolasco Sueldo, don Tristán Achaval, don Inocente Castro, don Agustín Sanmillán, don Eusebio Cazaravilla, don Fernando Félix Allende, don José Vicente Ramírez de Arellano, don Jerónimo Yofre, don Juan Ramón Torres y don Agustín Roca. Con excepción de este último, todos los demás firmaron la adhesión á Rozas en la ley que declaraban nula.

3. Se puede ver por este ejemplo que hoy como antes, y antes como hoy, hay hombres que, en las corrientes de la política, pasan impávida y maravillosamente de un extremo á otro de la opinión. Se juzga, por esto, que los tiempos han cambiado, la moral política ha retrocedido, los caracteres se han debilitado y los que ejercen mando encuentran fácilmente hoy obsecuentes servidores en los enemigos de la víspera, lo que no sucedía en otros tiempos. Los que

así piensan no han recorrido nuestra historia llena de estos ejemplos de rápidos cambios en la conducta de los políticos. La lista de los que podríamos encontrar sería muy larga. Los más entusiastas y ardorosos para el servicio de una agrupación política ó de un hombre, son los primeros en mostrar sus entusiasmos por las nuevas «situaciones», ó por los nuevos hombres que mandan. Muchos federales netos reconocidos, servidores de la tiranía, formaron parte de la inmediata reacción contra la misma, sin solución de continuidad ó intervalo de tiempo que denotara una reflexión mayor ó una rectificación meditada de las opiniones antiguas. Lo que ocurría en Córdoba en 1852, sucedió en los mismos días en Buenos Aires, y no hay por qué insistir en demostrarlo; basta que se lo recuerde cuando se juzga de los contemporáneos. Esta historia se repite siempre, y habría que escribirla una sola vez.

4. Aparte de los personajes de segunda línea que debían contribuir á la regularización de un Gobierno Nacional, la reacción institucional de aquella época se sirvió, por lo menos en los primeros momentos, de los mismos hombres

que habían servido al sistema contra el cual la reacción se producía. Comenzando por el mismo Urquiza que tenía el Gobierno de Entre Ríos desde el 15 de diciembre de 1841, muchos de los Gobernadores que concurrieron al Acuerdo de San Nicolás habían sido los jefes de Provincias confederadas, según el sistema contra el cual debía producirse la reacción: el General don Benjamín Virasoro era Gobernador de Corrientes desde 1847; el General don Celedonio Gutiérrez era Gobernador de Tucumán desde el 4 de Octubre de 1841; el Coronel don Pedro Pascual Segura, Gobernador de Mendoza, lo había sido desde 1845 á 1847; don Manuel Vicente Bustos era Gobernador de La Rioja, desde 1849 y lo había sido también en 1841; el General don Narciso Benavides había sido Gobernador de San Juan desde 1836, con la interrupción de unos meses en 1841, y continuó con el gobierno hasta 1857; el General don Pedro Lucero era Gobernador de San Luis desde 1841. Todos estos señores y otros que concurrieron al Acuerdo de San Nicolás, eran Gobernadores y Capitanes Generales de las Provincias de la Confederación Ar-

gentina, como dice el texto del mismo Acuerdo. Eran y habían sido federales, en el sentido en que ellos entendían la federación: «el liberal sistema» que les permitía mantenerse en el poder haciéndose reelegir constantemente por dóciles legislaturas que ellos mismos designaban ó hacían designar para su propio servicio.

5. En el documento de los constituyentes que tengo á la vista y al que me he referido en los dos capítulos precedentes, aquellos explican las razones que lés decidieron á adoptar el sistema federal. «No solamente porque la Nación la había aceptado en sus precedentes, sino también por la seria convicción que tenían de que ella es la única forma de gobierno posible para nuestra República, en el estado actual de civilización». No puede dudarse de que los autores de este documento fueron sinceros y creyeron de verdad que estas dos razones eran las únicas decisivas y fundamentales. La subsistencia de la Constitución en la forma federal, hasta nuestros días, aceptada en 1860 por la Provincia de Buenos Aires, abona en apoyo de su acierto en aquel momento, por lo menos desde que no tenemos

término de comparación para decir lo que habría sido una organización diversa cualquiera.

Pero es justo advertir que la compulsa de documentos oficiales relativos á la organización del Congreso, autoriza esta tercera razón: que los diputados al Congreso Constituyente lo fueron con mandato implícito, si no se quiere decir expreso, de dictar una Constitución que fuera ó se llamara federal, y que este mandato emanaba no precisamente del pueblo elector, sino, en primer lugar, de los Gobernadores y Capitanes Generales de las Provincias.

El primer acto tendiente á la organización nacional por una constitución, fué la Conferencia de 6 de abril de 1852, entre los Gobernadores de Buenos Aires, Entre Ríos y Corrientes, y Plenipotenciario de la Provincia de Santa Fe, «para considerar la situación de la República». Concurrió á invitación del vencedor en Caseros, que tenía toda la autoridad de su victoria, el poder de la fuerza bajo sus órdenes y la firme voluntad de dar al país una organización conveniente y duradera, el Gobernador de Buenos Aires, que había recibido su primer nombramiento del mismo Gober-

nador y Capitán General de la Provincia de Entre Ríos, con quien debía tratar. La influencia de este último sobre los dos restantes no puede ser dudosa.

La Conferencia tuvo lugar, como lo expresa su protocolo, para considerar la situación de la República después de la caída del poder dictatorial ejercido por el ex-gobernador don Juan Manuel Rozas, y ocurrir á la necesidad más urgente de organizar la autoridad que en conformidad á los pactos, leyes fundamentales de la Confederación, la represente en sus relaciones externas, etc. Aparecieron, desde el primer momento, invocados los pactos fundamentales, es decir, los tratados que consagran la manera de régimen federal, que hasta entonces había dejado á cada señor feudal dueño de su feudo.

El protocolo de esta Conferencia contiene la exposición del derecho público argentino, que confirma la situación legal preexistente, ó sea la legitimidad de los gobiernos pasados y de aquel momento. Debía ser esta la opinión y el deseo de Urquiza, federal también y Gobernador de la Confederación. Deja constancia de que los

pactos anteriores habían encomendado al Gobierno de Buenos Aires las relaciones exteriores de la República, hasta que esta situación «fué modificada por la casi totalidad de los mismos Gobiernos confederados, á quienes se les arrancó la concesión de que esa alta prerrogativa fuera delegada en la persona del dictador, y no ya en el Gobierno de Buenos Aires, que no existía de hecho ni de derecho, pues aquel había conculcado todas sus leyes y arrebatado todos los poderes públicos». El lector recordará fácilmente que esta situación no era exclusiva de la Provincia de Buenos Aires. El protocolo agrega este reconocimiento federal: «la desaparición de la escena política de don Juan Manuel Rozas anuló de hecho esa facultad que se había arrogado su persona, y restituyó á los pueblos su respectiva parte de soberanía nacional, pudiendo en tal virtud delegarla en el Gobierno confederado que gustasen». El mismo Acuerdo que acusa á Rozas de haber asumido en su persona y no en el Gobierno de Buenos Aires, la representación exterior de la República, la confía á la persona de Urquiza y no al Gobierno de Entre Ríos.

La Conferencia agrega el sometimiento de cada uno de los Gobiernos signatarios del tratado de 4 de enero de 1831, á la obligación establecida en el mismo, de concurrir á formar la comisión representativa de los Gobiernos, para que reunida ésta en la capital de la Provincia de Santa Fe, entre desde luego en el ejercicio de las atribuciones que le corresponden según el artículo 16 del mismo tratado.

El artículo 16 del tratado de 1831 contenía, en primer lugar, cuatro disposiciones relativas á las relaciones exteriores. La quinta disposición le confería atribuciones para invitar á todas las demás Provincias de la República, « cuando estén en plena libertad y tranquilidad », á reunirse en federación con las tres litorales ; y á que « por medio de un Congreso General Federativo se arregle la administración general bajo el sistema federal... consultando del mejor modo posible... la libertad é independencia de cada una de las provincias ».

El tratado de 1831 era transitorio y concebido como de ejecución inmediata : « interin dure el presente estado de cosas, decía la cláusula 15,

y mientras no se establezca la paz pública de las Provincias de la República, residirá en la Capital de Santa Fe una comisión, cuya denominación será: «Comisión representativa de los Gobiernos de las Provincias litorales de la República Argentina», cuyos diputados podrán ser removidos al arbitrio de sus respectivos Gobiernos, cuando lo juzgasen conveniente, nombrando otros, inmediatamente, en su lugar».

Sin discutir, ahora, la conveniencia de que en 1853 la República fuera organizada bajo el equívoco del sistema federal, lo cierto es que sólo una razón política del momento, pero no una razón jurídica de derecho público, puede explicar en aquella época y en aquellas circunstancias, la aplicación del tratado de 1831. Jurídica é históricamente podría haberse negado autoridad á aquellos tratados y todos los anteriores que sirvieron para establecer sobre un pueblo desgraciado, el dominio del terror y de la violencia, á título de libertad é independencia de las Provincias, y haberse asegurado que el pueblo argentino era uno solo por unidad de raza, de tradición, de independencia, soberanía y de gobierno;

y que todos los pactos federales que invocaban una soberanía local, no eran más que la obra de la incapacidad transitoria del Gobierno para mantener el orden y la seguridad de las libertades civiles en el país. Si con tales pactos, la muy rica y civilizada Buenos Aires (si acaso lo era entonces) y la muy ilustrada y universitaria Córdoba, habían podido caer bajo el despotismo de Rozas, de Bustos y de Manuel López, no se justifica suficientemente que la organización política del país tomara por punto de arranque la obra del poder personal de los caudillos que les había asegurado la tranquilidad y el despotismo de sus feudos. Urquiza y sus consejeros debieron estar convencidos en aquel momento, de la necesidad política de someterse á aquellos precedentes, y partir de ellos para la organización definitiva; pero, aunque sea fácil admitir alguna eficacia á esta concesión, y también que Urquiza no pensó en la conveniencia personal de reservarse el dominio de la Provincia de Entre Ríos, no puede olvidarse que aquella política no trajo inmediatamente la organización nacional, y que la Constitución no fué por entonces aceptada

sino en trece Provincias, y dió lugar á la separación de Buenos Aires, que por algunos años permaneció en situación de Estado independiente. La aspiración altamente patriótica de la unidad nacional que animó á Urquiza, no pudo cumplirse por entonces. Está aún en blanco el interesante capítulo de la historia argentina de aquel momento, que deberá escribirse con la más absoluta imparcialidad, previa consulta y comprobación científica de todos los factores que pudieron determinar aquel hecho.

6. Dos días después de la Conferencia, el 8 de abril, el Ministro de Relaciones Exteriores del nuevo encargado de las mismas, pasó la circular á los Gobernadores de Provincia, invitándoles á una reunión en San Nicolás de los Arroyos. La intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores parece indicar que se consideraba la invitación regida por el derecho internacional público, y no por el derecho nacional de una República Argentina que se había nombrado en los mismos tratados recordados. Se acentuaba así el régimen de una Confederación que implicara el aislamiento y la positiva independencia de Estados que

concurrirían con una parte de su soberanía individual á establecer un régimen de interés común.

La invitación se hizo «por orden del Excmo. señor Gobernador y Capitán General de la Provincia de Entre Ríos, encargado de las relaciones exteriores de la Confederación Argentina». Expresaba el deseo del Gobernador de llegar á la organización de la República, para la cual había concebido la idea de una «reunión solemne de los Excmos. Gobiernos de Provincias Confederadas, que formen el preliminar de la Constitución Nacional. Grandes y poderosos bienes, agregaba, espera S. E. del patriotismo y decisión de estos guardianes de las libertades públicas». Estos guardianes eran los mismos generales, gobernadores y capitanes generales que por diez, quince ó veinte años habían tenido el dominio personal, más ó menos absoluto, de todo el país y dado leyes y constituciones, bajo el lema de muerte á los adversarios políticos.

La invitación era personal: para que los Gobernadores concurrieran «en persona á tan interesante objeto».

7. En el Acuerdo de San Nicolás, los Gobernadores declararon tener presentes las necesidades y los votos de los pueblos que les habían confiado su dirección, é invocaron, como después el preámbulo de la Constitución, « la protección de Dios, fuente de toda razón y de toda justicia ». El artículo 1° del tratado reconoce como ley fundamental de la República, el de 1831, que los Gobernadores prometen cumplir religiosamente conservándolo en todas sus cláusulas. El tratado de 1831 defería la Constitución para el momento en que el país se hallara en plena libertad y tranquilidad. El Acuerdo de los Gobernadores declaró que todas las Provincias de la República se encontraban en plena libertad y tranquilidad para arreglar, « por medio de un Congreso Federal gubernativo, la administración general del país bajo el sistema federal ». Convinieron en que el Congreso General Constituyente se instalaría en todo el mes de agosto de aquel año, para lo cual se mandaría hacer en las respectivas Provincias elección de los diputados que habían de formarlo, siguiéndose en cada una de ellas las reglas establecidas por las leyes de elecciones

para los diputados de las legislaturas provinciales.

El Acuerdo era de Gobernadores. Cada uno de ellos debía tener una influencia igual en el futuro Congreso. Aquí comenzaba otro equívoco de la futura Constitución. La cláusula 5ª del Acuerdo dijo que, siendo todas las Provincias iguales en derechos, como miembros de la Nación, quedaba establecido que el Congreso Constituyente se formaría con dos diputados de cada Provincia. No era, en realidad, el pueblo argentino ó el pueblo único de la Confederación Argentina el que estaría representado en el Congreso, sino las entidades provinciales, según el pacto de sus gobernantes de hecho. De este vicio no adolece la Constitución de 1860, porque en la cláusula 5ª del pacto de unión de 11 de noviembre de 1859, se estableció la representación con arreglo á la población; y por el convenio de unión de 6 de junio del año siguiente, se aceptó que esa representación fuera la indicada en el artículo 34 de la Constitución.

8. La calidad de los diputados á elegirse, y el mandato que traerían, fueron puntos especialmen-

te tratados en el Acuerdo. Con relación inmediata al tema de este capítulo, la cláusula 6ª consideró que el mandato imperativo, ó de instituciones especiales que restringieran sus poderes, traería un embarazo insuperable para los fines del Congreso, por lo cual quedaba fiado á la conciencia, al saber y al patriotismo de los diputados, el sancionar con sus votos lo que creyesen más justo y conveniente, sujetándose á lo que la mayoría resolviera sin protestas ni reclamos; y la cláusula 8ª les garantizó la inmunidad personal y de sus opiniones. Pero las Provincias, es decir, los Gobernadores, se reservaron el derecho de retirar sus diputados cuando lo creyesen oportuno, con cargo de substituirlos inmediatamente. Hay en esta reserva una limitación de las garantías acordadas en el resto de la cláusula 6ª. Se encuentra en ella un motivo serio para pensar que los diputados, representantes de los Gobernadores federales, debieron creer que se hallaban en la alternativa de dar una Constitución federal ó de ser removidos de sus cargos.

La cláusula 7ª es digna de particular interés como muestra de la tutela que en determinadas

circunstancias los gobernantes toman á su cargo para que el pueblo no se equivoque en la elección de sus representantes. La del Acuerdo de San Nicolás dijo: «Es necesario que los diputados estén penetrados de sentimientos puramente nacionales, para que las preocupaciones de localidad no embaracen la grande obra que se emprende; que estén persuadidos que el bien de los pueblos no se ha de conseguir por exigencias encontradas y parciales, sino por la consolidación de un régimen nacional, regular y justo; que estimen la calidad de ciudadanos argentinos antes que la de provincianos, y para que esto se consiga, los infrascriptos usarán de todos sus medios para infundir y recomendar estos principios, y emplearán «toda su influencia legítima, á fin de que los ciudadanos elijan á los hombres de más probidad y de un patriotismo más puro é inteligente». Puede comprenderse que estos consejos y tutela de los electores no quedaran limitados á los términos de meras formas abstractas. Hay que reconocer toda la buena intención y el patriotismo de quién fuera el inspirador y el redactor de la cláusula. Ni lo niego ni lo pongo en duda,

que esto sería dudar de la evidencia. Pero, en rigor, por tal medio las indicaciones generales se convierten en candidaturas determinadas por los mismos gobernantes, que, en principio, no deberían influir en las elecciones en que el pueblo sin tutores debe darse la representación que le corresponda. Sospecho, sin pruebas á la mano, que de la cláusula 7ª del Acuerdo, á la designación directa de los candidatos por los Gobernadores que los harían elegir, no ha de haber mayor distancia que la que media entre una orden y el cumplimiento de la misma.

CAPÍTULO IV.

La tutela de los gobernantes sobre los electores en 1908: como se entiende la forma representativa federal.

1. Documento de prueba: una carta del Ministro del Interior. — 2. Comentario ético. — 3. Qué tiene que ver el federalismo. — 4. El complicado sistema de balanzas, y las pesas falsas.

1. La historia se repite y es siempre útil la comparación del pasado con el presente. En los momentos en que me hallo entregado á estas reflexiones sobre papeles y documentos de otra época, para sacar de ellos consecuencias sobre el futuro, se agita en el país la opinión pública bajo las promesas de reacción institucional, dadas por el Presidente de la República. Haré después algunas otras reflexiones sobre este hecho político en sus relaciones con el régimen federal. Es este el punto en que debo referirme á un documento de actualidad, del que se ha dicho por alguna parte de la prensa, que no tiene preceden-

tes; pero, que no es más ni menos que una reproducción de las atribuciones que se reservaron los Gobernadores del Acuerdo de San Nicolás, para que fueran bien elegidos los diputados al Congreso Constituyente.

La prensa, en general, aún la que apoya ó sirve á la política del Presidente, ha denunciado que á los fines de su política de reacción institucional, el Presidente ha tratado con los Gobernadores de Provincias las candidaturas de los diputados que debían ser electos el 8 de marzo, y en algunos casos, más que tratado, impuesto las candidaturas de quienes los Gobernadores se encargarían de hacer elegir. Para el estudio en que me ocupo, y cualquiera que fuese mi convicción personal ó la convicción común, ni estas convicciones, ni las publicaciones apasionadas de la prensa podrían ser aceptadas por mi como fuente seria de información, en un trabajo que debe ser de seriedad, de sinceridad y de justicia.

El documento que faltaba para establecer una comprobación por hechos positivos, existe ya en la carta publicada por el señor Ministro del Interior, don Marco Avellaneda, en la víspera de las

elecciones. Documentos de esta importancia no deben pasar á la vista del lector de la prensa diaria, como hojas secas que lleva la rápida corriente de un río, y no vuelven á verse más. Corresponde al libro detenerlas en su curso y guardarlas para los fines de la ciencia.

He aquí la carta del señor Avellaneda:

«Señor director de *La Argentina.* — Estimado señor: En un diario de la mañana y en la sección «La situación» se dice lo siguiente, que transcribo textualmente: «El tripotaje político á que se han prestado el Ministerio del Interior y el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, fueron ayer el tema del día en los círculos políticos oficiales y opositores. La censura al procedimiento y á la composición misma de la lista, fué general por parte de los amigos y adversarios del Gobierno. El hecho se considera sin precedentes en nuestra historia política, por el descaro con que han procedido los funcionarios que han mezclado su autoridad en esa combinación inmoral.»

«En defensa de la corrección de mis procederes, que jamás han tenido otro móvil que el bien

público, debo decir que desde que desempeño la cartera del Interior no se me ha presentado la ocasión de hablar con el señor Gobernador de Buenos Aires, y que fué con el señor Ministro de Gobierno, mi amigo el doctor Emilio Carranza, con quien tuve la larga entrevista, el martes 3 del corriente, en la que se trató de la situación política del país y de la próxima elección de diputados al Congreso. Acerca de este último punto, mi conversación versó especialmente sobre la conveniencia de que el Gobierno interpusiera toda su autoridad moral, á fin de que fueran elegidos diputados por Buenos Aires, los hombres más dignos de ocupar este alto puesto, por su inteligencia, su probidad y su patriotismo.

« Es posible que se considere inmoral esa prédica y que se considere también sin precedentes en nuestra historia política, que un ministro, á quien se suponía con cierta influencia, no haya siquiera insinuado como candidato para diputado el nombre de un solo amigo personal ó político; pero yo me siento honrado de haber tomado esa actitud en mi carácter de Ministro del Interior, y deseo sinceramente que los hombres políticos de

mi país no sean acusados de otra inmoralidad que la de haber trabajado porque se dignifique el Congreso argentino, llevando á su seno á los hombres honrados y patriotas.

« Debo decir, finalmente, que el señor doctor Carranza coincidía con mis opiniones, aseverándome, solamente, que las circunstancias son á veces más fuertes que la voluntad de los hombres.

« Saluda al señor director muy atentamente. — *Marco Avellaneda.* — Buenos Aires, marzo 6 de 1908 ».

2. El hecho de la intervención del Poder Ejecutivo Nacional y del Gobernador de la Provincia de Buenos Aires en las elecciones, para la próxima composición del Congreso, queda ahora plenamente probado, desde que la publicación hecha por el señor Avellaneda no ha sido rectificada por el Presidente de la República, ni observada por ningún otro de sus ministros. El señor Avellaneda excusa su actitud y asegura la conformidad de su acción con los criterios corrientes de moral política, en el hecho de que él no ha propuesto como candidato á ningún amigo suyo y sólo se ha preocupado de que se eligie-

ran á los más honrados y patriotas. El señor Avellaneda y el Presidente no advierten la incompatibilidad de estas teorías con los principios del régimen republicano, como no lo advirtieron los Gobernadores en el Acuerdo de San Nicolás. En general, nadie duda de que la tutela de los gobernantes sobre los electores se ejerce en nuestro país sin más limitación que la que aquellos le quieren imponer; pero ocurre pocas veces que el hecho sea oficialmente documentado, como en los dos casos que acabo de examinar.

Tal teoría es absolutamente inadmisible y debe suscitar la más sincera protesta de quien la considere, aunque sea por un momento. El Gobierno no puede tener y no puede atribuirse el derecho de decir él quiénes son los más honrados, los más patriotas y los más dignos de representar al pueblo. Tal atribución no se diferencia en el fondo, de la que usaron los Gobiernos pasados para calificar á los ciudadanos de «federales netos, adictos á la Santa Causa de la Federación», y de «salvajes unitarios empecinados».

El sistema representativo es de tal modo incompatible con tal teoría, que si en el hecho

puede producirse, como se produce cualquier otra violación del derecho, tal violación no puede ponerse al amparo de la moral cívica, que el autor invoca con indiscutible sinceridad; pero que no por esto deja de ser un error jurídico y ético, imperdonable en un hombre de gobierno, que no debe equivocarse en puntos elementales de moral política, y que no se halla en el caso de 1852.

3. Presumo que los lectores se detienen en este punto é interrogan qué tiene que ver el federalismo con las transgresiones electorales de un Ministro ó del Poder Ejecutivo, que tendrían también lugar en el régimen unitario. Efectivamente, el hecho correspondería con más propiedad á otra de las causas que atribuyo á la crisis política. Pero vale también ahora, porque si de cien otras maneras no estuviera demostrada la ineficacia del federalismo argentino para asegurar una cierta verdad administrativa, se probaría con ésta, que sería la ciento y una. La virtud del régimen federativo al estilo teórico norteamericano, consiste en un sistema de contrapesos y equilibrio de todos los poderes, de modo que los unos sean limitados por los otros y creen con las mayores

dificultades para todo exceso de poder, la mayor garantía de las instituciones. Desean ustedes un Senado representativo de las Provincias como Estados con autonomía, y para alejar su designación de toda ingerencia del Poder Ejecutivo Nacional, tienen la Constitución que confía su elección á las Legislaturas de Provincia. Pero no dudan ustedes que el Ejecutivo de Provincia necesita el amparo del Ejecutivo Nacional, y una parte de este apoyo alcanza á la Legislatura que el Ejecutivo Provincial se ha encargado de formar con sus adictos, sin necesidad de dar leyes contra los que no lo son, como la de Córdoba de 1847. A su vez, entre tener un Senado de oposición y uno adicto, todo Presidente podrá verse tentado de preferir el último. Y he aquí como el Senado podrá constituirse parcialmente á su beneplácito, y como podrá influir directamente en el nombramiento de senadores sin que vengan á impedirlo todas las ilusiones federalistas. El contrapeso del Senado solo por excepción no desaparece, y la carta del Ministro del Interior nos muestra como desaparece también el de la Cámara de Diputados.

4. La teoría de las balanzas, maravilla del federalismo, si no anda muy exacta en el país de origen, menos, mucho menos andará en el nuestro. Para ver cuán distantes nos hallamos de realizarla, conviene que la recuerde con las palabras de John Adams, en 1814, á John Taylor: «¿Hay en la historia una Constitución más complicada que la nuestra? En primer lugar, diez y ocho Estados y algunos territorios contrapesan al Gobierno Nacional. En segundo lugar, la Cámara de representantes contrapesa al Senado, y el Senado contrapesa á la Cámara. En tercer lugar, la autoridad ejecutiva contrapesa, en cierta medida, á la autoridad legislativa. En cuarto lugar, el Poder Judicial contrapesa á la Cámara, al Senado, al Poder Ejecutivo y á los Gobiernos de Estado. En quinto lugar, el Senado contrapesa al Presidente, en todos los nombramientos para funciones públicas y en todos los tratados. En sexto lugar, el pueblo tiene en sus manos la balanza contra sus propios representantes, por elecciones bienales... En séptimo lugar, las legislaturas de los diferentes Estados contrapesan al Senado por elecciones seisenales. En

octavo lugar, los electores secundarios contrapesan al pueblo en la elección del Presidente. Hay en ello una complicación sutil de balanzas, que, en cuanto yo recuerde es una invención nuestra propia, y nos es particular». [1] ¡Son demasiadas balanzas para que alguien no se sienta tentado de echarles alguna pesa falsa! Wilson agrega, después de transcribir esta carta, que «todas estas balanzas se reconocen como esenciales en la teoría de la Constitución; pero ninguna es tan esencial como la que existe entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos de Estados, y es la cualidad fundamental del sistema; ella indica su característica principal, que es una característica federal». El mismo autor, después de recordar las razones con que Hamilton fundó en *El Federalista,* los límites entre los dos gobiernos, continúa así: «Manifiestamente, los poderes reservados á los Estados estaban destinados á servir de freno muy real y muy potente contra el gobierno federal; y no obstante, podemos ver hoy con bastante claridad

(1) W. Wilson, op. cit. p. 12.

que *esa balanza de los Estados contra las autoridades nacionales se ha revelado,* entre todos *los frenos constitucionales, como el menos eficaz.* «La calidad del *pudding* se prueba comiéndolo; y no podemos descubrir hoy nada de aquel sabor pronunciado de soberanía de los Estados, que los cocineros creían poner en él. Más bien tiene gusto á omnipotencia federal, que pensaban que sólo ponían en cantidades muy pequeñas y sabiamente pesadas».

Si para tan poco sirven en el país de su invención, examínese, ahora, cual es la exactitud de las balanzas argentinas entre el Presidente de la República, y los Gobernadores de Provincia. Los políticos de profesión, que están informados de la manera en que realmente se verifica la renovación del Congreso, podrán decir si son de alguna utilidad las susodichas balanzas del federalismo, para impedir que el Presidente ó el Ministro designen á los candidatos. Si no sirven para esto, no puede decirse que el régimen federal sea preferible al unitario.

CAPÍTULO V.

El federalismo argentino y los peligros de la independencia parlamentaria en 1852.

1. Las *sesiones de Junio* en la Sala de Representantes de Buenos Aires. — 2. Disolución de la Legislatura. — 3. Origen popular de la legislatura disuelta. — 4. Juicio sobre el acto de disolución. — 5. Explicación del General Urquiza. — 6. Consideraciones sobre la misma. — 7. Los anhelos de unidad nacional y la desconfianza recíproca de Urquiza y los porteños. — 8. Ideas de régimen federal en los dos bandos.

1. En la historia de la organización nacional se recuerdan siempre las sesiones de la Sala de Representantes de Buenos Aires, en junio de 1852, con el dictado de *memorables*. Lo son en efecto. Pocas veces el calor y la elocuencia parlamentaria llegaron á mayor altura, y ningún orador superó en valor personal para desafiar á la vez al parlamento y á la barra, al alma de templado acero del Ministro de Instrucción Pública de la Provincia, doctor don Vicente Fidel López.

Cuando el historiador recuerda aquel cuadro en que el talento y las pasiones brillaban como espadas que chocaran bajo los rayos del sol, el estilo escrito ó hablado se levanta, y las imágenes se ofrecen espontáneas, para dar al cuadro el vigor del colorido. «La cólera de las tribunas llega al paroxismo, dice del Valle. De todas partes se oyen protestas, gritos, imprecaciones. Vélez suplica al Ministro que excuse las expresiones injuriosas si desea ser escuchado en silencio y evitar el desorden. Pero el Ministro le replica con entereza: «Suplico al señor diputado que reflexione que yo solo soy el juez de mis palabras! Si el espíritu provincial de la barra se exalta, será porque no sé lisonjearlo con la mentira. La barra me ha de oir, porque yo la he de mantener en silencio mientras hable!»

Ya tarde, la sesión fué suspendida para continuarla al día siguiente. Pero al día siguiente, el Gobernador doctor Vicente López había entregado al Presidente de la Sala de Representantes, su renuncia irrevocable del cargo. «Lo ocurrido en las dos últimas sesiones, decía la comunicación de la renuncia, en que los Ministros del

Gobierno no han podido usar de la palabra sin arrostrar vejaciones de la naturaleza más grave, hasta ver comprometida ayer tarde su seguridad si salían de la Sala al mismo tiempo que los señores diputados, les han hecho perder toda esperanza de intervenir con libertad en las discusiones ulteriores, y se han visto obligados á dimitir sus cargos. El Gobernador que firma hace igualmente dimisión del suyo »....

¡Oh libertad no conocida desde muchos años, que así permitía á los Representantes del pueblo, pedir al Ejecutivo inmediata cuenta y razón de los actos no agradables á la opinión, y obligarle á dimitir, si no se allanaba á someterse!... Oh, tiempos! Oh, costumbres! exclamará con los traductores de Cicerón, el lector de historia argentina que llegue hasta la página en que está la renuncia y no dé vuelta á la siguiente.

Volvamos la hoja.

2. Don Vicente López ejercía el Poder Ejecutivo *per modo di dire*, como se diría en italiano. Detrás de él estaba el Ejecutivo de verdad, que es siempre el que tiene á su disposición la fuerza armada. No discuto en este momento el

valor moral del hecho que voy á recordar, ni las consecuencias que tuvo en la organización nacional. Presento el hecho, es decir el documento, porque creo, como cualquier otro que lo haya dicho antes, que la historia es el documento y éste es aquélla.

La Sala de Representantes de Buenos Aires aceptó la renuncia del Gobernador, y confió el cargo á su Presidente don Manuel Guillermo Pinto. Pero, en el mismo día, el Gobernador nombrado por la Sala recibió del Director de la Confederación, General Urquiza, la nota fechada en Palermo, el 22 de junio, que en la parte substancial decía así: «He sido también informado de que la renuncia del señor doctor don Vicente López ha sido admitida por la Sala, y que en su lugar se halla, no sé en virtud de qué disposición, la persona de usted. Considero este estado de cosas completamente anárquico; y en esta persuasión me hallo plenamente autorizado para llenar la primera de mis obligaciones, que es salvar la patria de la demagogia, después de haberla libertado de la tiranía. Para este fin he acordado como primera medida, *asumir el Go-*

bierno de la Provincia, provisoriamente, y *declarar disuelta la Sala de Representantes.* — Justo José de Urquiza».

3. Los diputados de la Sala de Representantes habían sido elegidos libremente, en el sentido en que hablamos hoy de libertad electoral: aquel en que el gobierno que dispone de la fuerza, deja al pueblo, á los partidos ó á los grupos de ciudadanos que intenten usar del derecho electoral, que elijan á quienes quieran elegir, sin la coacción de la fuerza material, que resulta siempre positiva aún cuando se traduzca en una simple indicación para que resulten «elegidos los más honrados y los más patriotas», según el criterio oficial proclamado en los días en que escribo. La prueba de la libertad electoral dada por el General Urquiza á la Provincia de Buenos Aires, enseguida de la victoria de Caseros, puede tenerse como establecida por el resultado de las elecciones; una legislatura en que predominara la más decidida oposición á sus actos.

Digo simplemente que *puede* tenerse como probada, y no afirmo que *debe* serlo, porque no es imposible ni siquiera difícil, que una legisla-

tura se alce contra el mismo que la hizo elegir para su servicio, y más de una arma de esta clase explotó alguna vez en manos de su inventor. Pero en el caso de la Sala de Buenos Aires, la ilustración de que dieron inmediata prueba, y el prestigio popular, local, que acompañó á los legisladores, es un indicio importante del origen legítimo de su nombramiento.

Fué aquella legislatura la primera de origen popular representativo que funcionó después de la tiranía de Rozas. Asunto serio para el sesudo historiador que trate aquella época, será el de considerar, con todas las pruebas de los acontecimientos de entonces, si fué precipitada la resolución de entregar al pueblo, recientemente salido de la tiranía, la libertad de la prensa por el decreto de de 28 de febrero de 1852, y la libertad electoral que dió por resultado la legislatura de oposición. También deberá considerar si una vez puesto en el camino de las instituciones liberales, procedió bien el Director de la Confederación en ahogar la primera legislatura libre, acusándola de haberse vuelto demagógica porque no prestó su consentimiento al Acuerdo

de San Nicolás. Precisamente la libertad consistía en el derecho de prestar ó no ese consentimiento, y mal se la entiende si consiste en conformarse á la opinión del que tiene la fuerza, y en ser destruído en caso contrario.

4. Los historiadores se apasionan ordinariamente al tratar estos asuntos, y el apasionamiento perturba la lógica y la crítica. Comienzan por erigirse en tribunales sin apelación, tomando al pie de la letra el sentido figurado del «tribunal de la historia», y desde lo alto condenan y absuelven según los sentimientos que les habrían dominado si hubieran sido partícipes de los sucesos que aprecian. Hay escritor de aquella época histórica, en verdad, escritor desprovisto de serena imparcialidad, pero cuyo juicio será admitido por muchos, para quien la composición del Consejo de Estado que el Director de la Confederación instituyó por decreto de 26 de julio de 1852, justifica el acto de fuerza de haber clausurado la Sala de Representantes. Fueron efectivamente designados hombres de la mayor ilustración de aquel tiempo, y dice el historiador: «Había sido clausu-

rada una legislatura en que predominaba el elemento localista y demagógico que á todo trance pretendía obstaculizar la organización nacional, como lo demostró en las *Sesiones de Junio*, y en su lugar era admitido ese Consejo donde figuraban los ciudadanos más respetables y dignos por su ilustración, fortuna y posición social». (1)

Pero resolver sobre la legitimidad de la clausura de un parlamento, con el argumento de que los hombres nombrados por decreto del Poder Ejecutivo fueron más ilustrados, ó «más dignos y patriotas» que los elegidos por el pueblo, es lógica y necesariamente suprimir todo el fundamento del sistema representativo, que no

---

(1) JULIO VICTORICA. *Urquiza y Mitre*, p. 63. El decreto nombrando el Consejo de Estado á que se refiere el señor Victorica, se encuentra en el Registro Nacional, número 2959. El Consejo quedó constituído con los señores Nicolás Anchorena, Bernabé Escalada, Salvador María del Carril, Francisco Pico, Ignacio Martínez, José Barros Pazos, Felipe Llavallol, Francisco Moreno, Amancio Alcorta, Eduardo Lahitte, Felipe Arana, Baldomero García, Benjamín Gorostiaga, General Tomás Guido y Elías Bedoya. Según el artículo 3º, el Director Provisorio se expediría en sus deliberaciones con el voto *consultivo* del Consejo de Estado, al que, por el artículo 6º, se recurriría siempre que lo considerase necesario el mismo Director, para resolver asuntos graves, bien fueran relativos á los intereses generales de la República ó al privativo de la Provincia de Buenos Aires, mientras se establecían sus instituciones.

reconoce ninguna autoridad y ningún criterio superior al de los electores para nombrar á los diputados. La consecuencia con los principios admitidos y la lealtad debida á las instituciones, cuyo fin ó cumplimiento se proclama, exigen tal respeto al error, cualquiera que sea, en que incurran los electores sobre la idoneidad de las personas, que si no se tiene, impone el deber de negar la autoridad suprema del pueblo en su función electoral y suprimir toda representación; en otros términos, preferir la autocracia á la democracia representativa. Muchos desencantados del sistema representativo, antes que pensar en reparar sus vicios, preferirían suprimirlo, sin advertir las malas consecuencias de su supresión. Un autócrata puede hacer á un pueblo feliz, si llega á realizar el orden, la justicia y el bienestar para todos; pero un déspota benévolo y sentimental no se encontraría todos los días, y antes que caer en los despotismos que corrompen y envilecen, la conciencia moderna de los pueblos ha amoldado su fe al régimen representativo, en el que espera y cree, mientras perfecciona este organismo aún defectuoso.

5. El General Urquiza pensó que debía una explicación del acto político violento contra la Sala de Representantes de Buenos Aires. Lo hizo en el *Manifiesto á los pueblos de la Nación*, que se encuentra en el N° 2949 del Registro Nacional. Presenta este documento, como otros que llevan la firma del General Urquiza, el inconveniente para quien deseara conocer un alma á través de un estilo, de no ser original de quien lo firma; pero esta consideración debe valer muy poco para mi objeto, desde que la redacción y las razones fueran con su acuerdo y orden.

Al exponer las intenciones que le guiaron en sus actos después de Caseros, dice haber confiado el Gobierno de Buenos Aires al venerable patriota don Vicente López, convencido de que garantizaba el orden y la libertad; « el orden y la libertad que han restablecido en Buenos Aires el uso libre de la imprenta, hasta hacerla salir de sus límites moderados y rayar en la licencia; el orden y la libertad que han dado una representación legislativa independiente »....
« Mucho antes de comunicarse oficialmente el Acuerdo de San Nicolás á la Cámara de Re-

presentantes de Buenos Aires, ya el grito de la demagogia se levantó para atacarlo, sembrando desconfianzas, inspirando recelos y presentando al hombre que acababa de combatir por la libertad, como un usurpador y un tirano. Llega el momento del debate y no es ya la discusión tranquila; ya no son las inspiraciones del patriotismo las que se manifiestan en el templo de la ley, sino las insinuaciones pérfidas, los discursos sediciosos, todo lo que sirve á excitar el tumulto y á ahogar la voz de los hombres sensatos». El Manifiesto desenvuelve el sentimiento de un peligro inminente de que se alterara profundamente la paz pública y fracasara la obra de la organización nacional por la Constitución.

6. De dos puntos de vista puede ser considerada para los fines de mi estudio, la clausura de la primera «Representación legislativa independiente»: *a)* del que se refiera á la organización que se intentaba en el régimen federal; *b)* de los peligros de la independencia parlamentaria ante la fuerza del Poder Ejecutivo.

No he encontrado ningún indicio de que en aquél momento se pensara ó pudiera preverse

lo que sucedió pocos meses después, cuando agitadas cada vez más las pasiones, Buenos Aires, «reasumió su soberanía» y se constituyó como Estado. Los diputados á la Sala de Representantes habían sido elegidos popularmente, pero dieron prenda de cordialidad con el Director Provisorio al confirmar en el cargo de Gobernador de la Provincia, al doctor don Vicente López, á quien el mismo Director había nombrado. El doctor López fué el hombre en quien Urquiza vió el mejor colaborador de su plan de organización de la República. En el Manifiesto que acabo de recordar (R. N. 2949) refiere como designó Gobernador Provisorio al doctor López después de Caseros: «Cuando llegué á las puertas de Buenos Aires, una diputación de ciudadanos respetables, vino á proponerme una capitulación.—¡Una capitulación! Y ¿con quién?—Con el pueblo de Buenos Aires! Entre los ciudadadanos respetables que se presentaron en mi campamento, estaba el doctor Vicente López, una de las ilustraciones más puras de la República; el bardo feliz que en los albores de nuestra independencia cantó al sol de la libertad; el hombre

honrado que *iba á hacerse el órgano de mis ideas y acreditarlas con sus virtudes.* Yo encargué á este venerable patriota el Gobierno Provisorio de Buenos Aires, porque estaba convencido que garantiría el orden y la libertad». Otra prueba de la confianza completa de Urquiza en el doctor López se hallaría, según Pelliza, en las notas originales del doctor don Luis J. de la Peña, consultadas por él en el Archivo de Relaciones Exteriores. Urquiza había dicho al doctor de la Peña, «si la Sala de Representantes se manifiesta contraria á la elección del actual Gobernador, esa elección será deferida de modo que el señor López pueda siempre concurrir á la gran convención nacional de Gobernadores». (1)

Sin conocimiento de este plan, la Sala eligió al doctor López Gobernador de la Provincia.

7. Unos y otros deseaban la organización nacional, y concurrieron con sus esfuerzos á través de sus grandes errores y desconfianzas, á constituirla. Demoraron treinta años la realización de la obra; transitoriamente dividieron

---

(1) M. A. Pelliza, *Historia de la Organización Nacional*, p.

el país en dos Estados que se hicieron guerra económica y guerra militar; dejaron sin resolver la designación de Buenos Aires como Capital, como única Capital posible é imaginable, de la Nación Argentina. La cantidad de fuerza y autoridad reservada al Director para los fines momentáneos del gobierno nacional, fué mirada como el camino de la dictadura y la vuelta al despotismo. Se ha llamado á veces arenga *dantoniana* al discurso del diputado Mitre sobre el Acuerdo de San Nicolás; pero no hay en su discurso nada que no corresponda al razonamiento preciso de un hombre que domina su pensamiento y sus pasiones. No hay allí acentos demagógicos. Al comenzar su segundo discurso lo hace con palabras que parecerían dichas en un consejo de ancianos: «Empiezo por dar gracias al cielo, á pesar de las contrariedades de la época, por haber llegado á una época feliz en que los combates sangrientos de los campos de batalla se han convertido en la lucha pacífica de la opinión, en que á la espada y á la lanza se han substituído las armas reparadoras de la palabra y la razón. Sí, señores, demos gra-

cias al cielo porque ya las disidencias de opiniones no se dirimen por medio de la lanza, y el distinto modo de ver y discutir una cuestión no es un motivo de rencor y de muerte». Siguen á esto, expresiones de la más delicada gentileza y cultura para el diputado doctor Francisco Pico, á quien dirige su réplica. Pero bajo esta serenidad que contrastaría con las violencias de la barra contra el Ministro doctor V. F. López, no se ocultaban el temor y la desconfianza de caer de nuevo en la tiranía, temor no justificado por los hechos posteriores. Salvaba en sus discursos los respetos al General Urquiza; al recordar los poderes que le estaban confiados por el Acuerdo, decía hablar «de la autoridad sin referencia á la persona del General Urquiza, en quien se pretende encarnar la ley que le crea dictador, para hacerle cambiar la corona cívica que rodea sus sienes, por una corona de cartón dorado, que él debe pisotear bajo su planta como el símbolo de un principio despótico que se quiere hacer prosperar á su sombra.» Definía el poder despótico como todo poder especial establecido fuera de las condiciones del derecho natural, ó escrito,

y que, por consecuencia no tiene ley ni regla alguna á que ajustarse. «Basta que un poder se halle en cualesquiera de estas condiciones para ser calificado de despótico, aunque no haga uso de las facultades de que está investido. Si abusa de esas facultades será lo que se llama un poder tiránico, como lo fué el de Cronwell y el de Rozas».

Frente á tal desconfianza, á tal temor de la tiranía, en que la voz de los diputados no era más que el eco de una parte de la opinión, equivocada respecto de los deseos y propósitos de Urquiza, se hallaban los recelos y desconfianzas de éste, para quien el lenguaje de la libertad que él había fundado con la fuerza de sus armas, se convertía en demagogia.

Del lado de la *tiranía* se pusieron los doctores López, padre é hijo ilustres, don Juan María Gutiérrez, don Francisco Pico, don Salvador María del Carril, don Benjamín Gorostiaga, y tantos otros que debían cooperar en la obra del sistema de legalidad, que con todos los defectos de que adolece, favorecería la organización nacional. De parte de los *demagogos* quedaron los doctores

Valentín Alsina, Dalmacio Vélez Sarsfield, Bartolomé Mitre, Domingo F. Sarmiento, y tantos más que debían cooperar en la misma obra. Si pusiéramos en listas paralelas los dos bandos, nos asombraríamos así de los nombres que aparecerían entre los secuaces de la *tiranía,* como de los que leeríamos entre los *demagogos.*

Que fué la desconfianza lo que trajo aquella situación y todas sus consecuencias, lo dijo el mismo Urquiza en su Alocución al Soberano Congreso Constituyente, en 30 de noviembre de 1852. «No fuí comprendido como hubiera deseado, dijo. Tan asustadizo y vivo estaba el espíritu de partido, que confundió la divisa federal de mis armas con el lema sangriento del tirano. No castigué como un Preboste, y se me creyó tolerante con el crimen. Ocupado exclusivamente en crear y ayudar á constituir la Nación, se me quiso distraer de esta obra y comprometer lo ya hecho en ella, con susceptibilidades provinciales, representadas por un cuerpo no sujeto á ley orgánica alguna, y que ha sido juzgada por sus propios parciales como una dictadura. La Legislatura Provincial de Buenos Aires,

negándome sobre infundadas sospechas, una confianza provisoria, atizó el fuego de la anarquía tan fácil de prender en nuestras llanuras». (1)

Los dos bandos ó partidos que tan mal se trataron, que condujeron el país á la división y á la guerra, alegaron las mismas é idénticas aspiraciones, al mismo tiempo. Los dos querían la *organización nacional* y el *régimen federal.* El General Urquiza, como Director de la Confederación, decía en la Alocución antes citada: «*He sido, soy y seré argentino antes que todo*... He querido y quiero que no formemos sino una sola familia, para que todos á una levantemos la Patria á la altura, grandeza y prosperidad á que está llamada... Yo, *federal* en principios, no quise mirar sino patriotas en los primeros consejeros del Gobierno provisorio de Buenos Aires, aunque salidos de las filas que había combatido».

8. Los documentos inmediatos á la asunción de una personalidad de Estado independiente de la autoridad nacional, demuestran que los autores de la revolución del 11 de septiembre de

(1) Registro Nacional, 3040.

1852, mantuvieron los dos conceptos de la *organización nacional* y del *régimen federal* que sostenían los de la Confederación. La Junta de Representantes que se constituyó inmediatamente de la revolución, dictó la ley de 21 de septiembre de 1852, por la cual declaró no reconocer como emanado de una autoridad nacional *convocada é instalada debidamente*, ningún acto de los diputados reunidos en la ciudad de Santa Fe». Era una razón de *legalidad* la que oponía, y la separación dependía de ella.

Al día siguiente dictó otra ley, determinando las relaciones que la Provincia de Buenos Aires sostendría con las potencias extranjeras, y reconocía allí expresamente la situación de carácter transitorio en que se hallaba: « Mientras no se constituya una autoridad nacional que represente á la República en el exterior etc.» La misma salvedad encuéntrase en el artículo 2° de la ley de 18 de octubre del mismo año, en que reconoció la independencia del Paraguay.

¿Para qué seguir? A través de todas las dificultades, pasando sobre la guerra civil, y manteniendo el desconocimiento del Gobierno de la

Confederación, se dió la Constitución para el Estado de Buenos Aires, y en su artículo 1° la declaración de ser «un Estado con el libre ejercicio de su soberanía interior y exterior, *mientras no la delegue expresamente en un Gobierno Federal*». Y en el artículo 6°: «Son ciudadanos del Estado todos los nacidos en él y *los hijos de las demás provincias que componen la República siendo mayores de* veintidós años».

El diputado Mitre, que tanta parte tuvo en la resistencia contra Urquiza como en los debates de la Asamblea Constituyente del Estado de Buenos Aires, decía en la sesión del 4 de mayo de 1854: «Hay un pacto, un derecho, una ley anterior y superior á toda Constitución, á esta Constitución, así como á cualquiera otra que nos demos más adelante. Hay *una nación preexistente*, y esa nación es nuestra patria, la patria de los argentinos. El pacto social de esa nación, el derecho, la ley preexistente que debe servirnos de norma, se halla aquí, en este mismo recinto. Allí está: es el acta inmortal de nuestra independencia, firmada en Tucumán el 9 de julio de 1816, por las Provincias unidas en Congreso». Y en la sesión del 7

de mayo: «Mis opiniones son federalistas; federalistas como Washington, como Moreno, como Franklin; federal de principios; no federal como Rozas, como Urquiza, ni como Artigas, ni como Quiroga; no federal de cuchillo y degüello y de saqueo, como los héroes de la mazhorca. Digo que soy federalista, porque considero que el sistema federal es el más perfecto y el más adecuado á las necesidades y á las tradiciones de nuestra patria».

He aquí la palabra de un «demagogo», como antes oímos la palabra del «tirano».

El terror de la tiranía produjo el debate de la Sala contra el Acuerdo de San Nicolás. El terror de la demagogia, de la anarquía, del desorden, el empleo de la violencia contra la legislatura que había opinado libremente.

Del punto de vista de la organización en el régimen federal, demuestra que en el Congreso de Santa Fe y en la Convención de Buenos Aires se repetían las mismas palabras: una federación bien entendida, y no una «oligarquía». Pero el acto de independencia ilusoria de la legislatura provincial en su convicción federalista

á su manera, chocó con la fuerza federalista del Acuerdo de San Nicolás, y la supuesta autonomía provincial se fué á la calle, mientras el Director asumía el gobierno ejecutivo y legislativo de la Provincia, como lo hace hoy el Presidente cuando decreta una intervención.

CAPÍTULO VI.

La independencia parlamentaria en 1908.

1. La disolución de la legislatura de 1852, como acto de intervención nacional, y no golpe de estado. — 2. Conflictos entre gobernadores y legislaturas provinciales. — 3. El caso de Buenos Aires en 1908. — 4. La transacción. — 5. El decreto del 25 de enero: falta de sinceridad en los fundamentos. — 6. Los peligros de la anarquía y de la guerra civil. — 7. Inconstitucionalidad del decreto. — 8. Supremacía del P. E. en Argentina y del Congreso en Estados Unidos: las complicaciones del sistema federal como causa de los conflictos.

1. El caso que acabo de examinar corresponde á una época no regida por derecho constitucional escrito. Podría colocarse mejor aquella situación bajo las leyes de la guerra, como cuando bajo la ocupación militar se organizan instituciones civiles. Pero cierto derecho parlamentario se hallaba establecido con el hecho de haber convocado al pueblo de la Provincia á elecciones para constituir una legislatura. En relación á los poderes ejecutivos de Gobierno Nacional, asumidos por el Director de la Confederación,

y en todo otro sentido, el Gobierno y la Sala de Buenos Aires eran autoridades constituídas de una *Provincia.* La disolución de la legislalatura y la asunción del mando han sido juzgados como un *golpe de estado,* esto es, como un alzamiento del Poder Ejecutivo contra otro ú otros poderes de una misma organización. Todos le dieron aquella denominación, que del Valle repitió en la Facultad de Derecho á los alumnos.

No puedo adherir á esta calificación. No veo en el acto del Director de la Confederación nada más que la primera *intervención* del Ejecutivo Nacional, en la nueva era de federalismo iniciada. Se protestará que la intervención no fué justa ni legítima; pero me bastará, por toda respuesta, referirme á la legitimidad y justicia de muchas otras intervenciones. En el derecho federal que se tenía en vista, y que fué confirmado en 1853 y 1860, se tenía por esencial á la existencia de un gobierno general, el derecho de intervenir, con la limitación de casos. No tiene objeto el averiguar si el acto de intervención de 1852, cabría hoy en la letra ó el espíritu de los artículos de la Constitución; pero ante el peligro, exagerado ó no,

ante la alarma de que una fracción del país rompiera la unidad nacional, el interés supremo de esta última, determinaría la intervención, como se ha determinado para otros fines muy inferiores por cierto. Si fué exagerado el temor que á Urquiza inspiró la supuesta demagogia, ó á los «demagogos» la «tiranía» de Urquiza, será excusa que disculpe á unos y otros, pero no corresponde á un juicio sereno, aceptar y repetir en el caso, la calificación de *golpe de estado.*

2. En el período de la organización institucional escrita, han sido y son frecuentes los conflictos entre el poder legislativo de las Provincias y sus respectivos gobernadores. Más de una intervención nacional ha tenido por causa la oposición entre el ejecutivo y la legislatura. Las dificultades entre el Presidente de la República y el Congreso han sido menos frecuentes y se han desenvuelto ordinariamente dentro de las formas legales. La oposición parlamentaria está concebida como una garantía de las libertades políticas y un freno de los posibles excesos del poder ejecutivo. De la concepción al hecho, media en verdad una enorme distancia.

En el orden provincial, las oposiciones entre las legislaturas y los gobernadores, que han llegado á asumir la forma de conflictos, han tenido algunas veces por causa, la influencia de los círculos de profesionales políticos en el orden nacional. En el mismo Congreso se ha denunciado vivamente que las alteraciones de orden interno de las Provincias salían de los círculos de la Capital y del Congreso mismo. La preparación para las futuras elecciones de Presidente de la República, determina el anhelo de apoderarse de las «situaciones» provinciales. No se cuentan los votos del pueblo; se cuentan los gobernadores. Quien tenga en su apoyo al gobernador cuenta con la unanimidad de los electores....y los federalistas argentinos siguen creyendo en las elecciones de origen popular! Si el gobernador ha sido comprometido por una candidatura provincial, los políticos de la candidatura opuesta no piensan en ganarse el pueblo sino en asegurarse la cooperación de la legislatura. Conviene advertir, sin embargo, que en este juego de influencias políticas, los gobernadores ó las legislaturas cuentan con las probabilidades del éxito, según

estén ó no del lado del Presidente de la República. Bajo la intervención nacional se ha formado en Corrientes una legislatura de oposición al Gobernador Martínez, como en el conflicto entre el Gobernador de Buenos Aires y la legislatura provincial que le es adversa, se formará una nueva legislatura que no tenga tales bríos y acepte como diputados los que hayan sido indicados por el Gobernador, ó depondrá sus bríos y se someterá al último.

3. En el orden de estas relaciones de sumisión del poder legislativo al ejecutivo, la Provincia de Buenos Aires ha dado recientemente una de las notas extremas. Según noticias repetidas en la prensa, en los días que precedieron á la elección para renovar la legislatura provincial, la elección debía recaer en determinadas personas designadas de acuerdo entre el presidente de una junta de partido y el Gobernador de la Provincia, quien á su vez procedía en ejecución de un compromiso con el Presidente de la República, á fin de que fuera excluída de la legislatura y del gobierno toda influencia del ex Gobernador Ugarte. La base para realizar este programa era prin-

cipalmente la máquina electoral montada por este último mediante la organización de las «situaciones» locales. No fué posible obtener que esta máquina funcionara por completo según los deseos del Gobernador Irigoyen, y resultaron algunos candidatos electos de color Ugartista, que aún conserva la mayoría de la legislatura.

No dispongo, como en el caso del documento emanado del Ministro del Interior, señor Avellaneda, de una prueba de tanta seguridad que me libre de todo error ó de toda fácil admisión como verdad, de los rumores, chismes, intrigas ó mentiras que circulan en los papeles impresos. Pero, en cambio, admito como de mayor probabilidad, las noticias y apreciaciones que emanan de los órganos más inmediatamente adictos al Gobernador. Según «El Día» de La Plata, que es el eco más exacto del Gobernador Irigoyen, el resultado de las elecciones le había causado un grave disgusto y puéstole en el caso de medidas extremas contra el desacato de los funcionarios electores. La reacción contra este hecho provocaba el estilo y sentimiento de las grandes violaciones del orden moral. «Como en el día anterior, dice un recorte

que conservo, la opinión más generalizada fué la de que las elecciones no podían aprobarse sin que ello importara un precedente funesto y un error político lamentable. El Gobernador Irigoyen no hacía misterio de su profundo desagrado, repitiendo el propósito expresado el día anterior, de adoptar *resoluciones radicales, que á la vez que sirvieran de castigo ejemplarizador, contribuyeran á sanear el ambiente*».

¿No cree el lector, ante la indignación que revelan estas palabras, hallarse en presencia de una gravísima transgresión del orden jurídico ó moral? En cambio se trata solo de no haber satisfecho una transgresión positiva, que consistiría en la ilegítima intervención del poder ejecutivo en la formación del poder legislativo.

En los días subsiguientes, el público ha sido informado de las negociaciones entre los legisladores y el Gobernador para llegar á un tratado de paz y amistad. En el momento en que escribo (14 de abril) las negociaciones no han terminado, y las alternativas entre las probabilidades de arreglo y la ruptura de las hostilidades han mantenido cierta curiosidad del público, expectador

paciente de estas cosas que comprometen la seriedad del gobierno, los intereses particulares y el crédito del país. Ha sido esperado por momentos un decreto de desconocimiento de las elecciones, y aún de disolución de la legislatura; pero las amenazas del poder ejecutivo, según informes de todos los orígenes, han tenido una tregua para dar tiempo á que los legisladores acepten el ultimátum del Gobernador. Las últimas bases propuestas por éste, que fueron discutidas por diputados y senadores, son las siguientes: 1° anulación total de las elecciones del 29 de marzo; 2° consagración de otra lista de candidatos de la entera confianza del Gobierno; 3° pública adhesión de los senadores al mismo; 4° formación de un nuevo partido oficial para seguir la política del Gobernador. Recuérdese que la de éste último no es más que la de subordinación al Presidente de la República. (1)

---

(1) He aquí los párrafos del Mensaje del Gobernador, con los que ha explicado su política, á la Asamblea legislativa, del 5 de mayo de 1908:

« Faltaría á mis deberes más elementales, si al cumplir la obligación constitucional de daros cuenta de mis actos, en mi acción de gobierno, omitiese hablaros de los acontecimientos últimos, relacionados con la

4. Cualesquiera que sean los orígenes más ó menos falsos ó legítimos de la legislatura, lo cierto es que son exactamente los mismos del Gobernador. Ninguno de los dos poderes se encuentra en realidad habilitado para aludir al origen del otro. El hecho puede, pues, considerarse del punto de vista de las formas constitucionales y de la debilidad del poder legislativo en pre-

---

política nacional y, por consiguiente, de mis relaciones con el gobierno federal.

«No es un misterio para nadie, y vuestra honorabilidad lo sabe también, que he sido siempre un celoso defensor de la autonomía de la provincia; pero esto no me ha impedido comprender que, sin que ello importe una dependencia ó una sumisión al poder central, los gobernadores de provincia están en el deber de acatar la autoridad del gobierno federal, de quien son agentes naturales en todo lo que se refiere al orden nacional.

«Con motivo del decreto de 25 de enero último, por el que el poder ejecutivo nacional resolvió poner en vigor para el año corriente el presupuesto general de gastos que el honorable congreso había sancionado para el año 1907, se produjo una agitación intensa en la política general, que repercutió en una forma ardiente en todas las provincias argentinas.

«Dada la situación geográfica de la provincia de Buenos Aires, colocada inmediatamente en contacto con la capital federal, no podía escapar á esta agitación, y por lo tanto, la actitud que adoptara su gobierno en esos momentos, tenía que ser y fué, en efecto, materia de preocupación general.

«Debo manifestar con completa lealtad, hoy que ha llegado la ocasión oportuna de hacerlo, desde que estoy obligado á daros cuenta de mis actos, que en aquellas circunstancias, mi espíritu se mantuvo completamente sereno y tranquilo, y libre de los ofuscamientos de la

sencia del ejecutivo que dispone de la fuerza policial para imponer por la violencia la clausura ó la disolución de las cámaras, como en otras ocasiones, que en tiempos no lejanos, ha ocurrido en la misma Provincia.

Las gentes que creen en las excelencias del régimen federal argentino, saben que el conflicto de la Provincia de Buenos Aires es una emana-

---

pasión política que siempre es perturbadora, pudiendo entonces, sin vacilación alguna, adoptar la actitud que, en mi entender, correspondia asumir al gobernador de la provincia, que, ante todo, estaba obligado á cumplir con sus deberes constitucionales y á velar por los intereses generales. Con la convicción, pues, de que cumplía estrictamente con mis deberes de gobernante, y que interpretaba fielmente los anhelos del elemento conservador, vinculado y arraigado en la provincia, me decidi á colocarme del lado del gobierno nacional, dispuesto á secundar la política que acentuaba aquel decreto.

« Los que sólo han juzgado mi actitud con un criterio partidista, ó teniendo únicamente presentes los intereses en lucha en aquellos momentos, no han podido darse cuenta de que, al prestar mi concurso como gobernaute á la política iniciada, no me guiaba otro propósito, ni otro anhelo, que el bien público en general y el de la provincia de mi mando en particular, sin que ningún móvil de predominio legítimo ó personal, hubiera inspirado mis actos.

« Consideré un deber ineludible concurrir, por mi parte, á evitar que el estado de Buenos Aires se viera envuelto en perturbaciones inmerecidas, desde que, ni los actos de mi gobierno, estrictamente ajustados al cumplimiento de la constitución y de las leyes y al progreso general, ni la actitud del pueblo consagrado al trabajo honesto, las habian provocado.

« Esta sencilla exposición explica suficientemente mi actitud en las circunstancias citadas, y en mi entender, la justifica ampliamente »

ción de la crisis política en el orden nacional, y que no hay ninguna seguridad de entrar en un orden regular de observancia de las instituciones escritas.

5. Tiene el mismo origen de la imposible observancia de las instituciones del régimen federal, el decreto de 25 de enero, con que el poder ejecutivo clausuró el Congreso y ordenó al cuerpo de bomberos que impidiera á los senadores y diputados la entrada al palacio del Congreso.

Los fundamentos del decreto son superficiales y manifiestamente insuficientes para fundarlo. Sería un gran progreso en nuestras costumbres políticas el de avanzar un poco en el orden de la sinceridad, en la palabra oficial. De falta de sinceridad adolecen, y en sumo grado, cada una de las razones alegadas para fundar el decreto. Si la falta del presupuesto «perturba la marcha regular de la Nación, por cuanto sin él carece el Gobierno de los recursos necesarios», no es éste un fundamento de verdad, desde que el caso de una demora en la sanción del presupuesto no era nuevo ni extraordinario, ni impedía al poder ejecutivo hacer lo que ha hecho é hizo en

otras ocasiones, ó sea, aplicar provisionalmente el presupuesto anterior, sin clausurar el Congreso y sin que por ello se suspendiera el servicio de la deuda pública, ni se produjera la ruina del crédito nacional. Es así mismo falso é inadecuado como fundamento, el hecho de que el senado no se hubiera reunido para dar entrada á los pliegos del poder ejecutivo pidiendo acuerdo para nombrar Intendente Municipal y Presidente del Consejo Nacional de Educación. La falsedad del argumento resulta evidente en el hecho de que clausurado el Congreso, no por eso queda ni ha quedado prestado el acuerdo que se decía de absoluta y urgente necesidad. El argumento de que la prolongación de la sesiones del Congreso es contraria á la letra y al espíritu de la Constitución, es solo un punto de discusión teórica por el cual no merecía la pena que fuera conmovida la atención pública.

6. Por encima de todas estas consideraciones, inhábiles para fundar un acto de tal trascendencia, aparece invocada la razón por la cual se intentan siempre justificar los abusos de la fuerza puesta en manos del poder ejecutivo:

los peligros de la anarquía y de la guerra civil; el deber de velar por la paz y la tranquilidad pública. Los autores del decreto pudieron encontrar análogas razones en el Manifiesto con que Urquiza explicó la disolución de la legislatura de Buenos Aires; sino que entonces la agitación popular podía justificar la alarma, mientras que en la época actual, el Gobierno no ha dicho donde estaban y de donde surgían por obra del Congreso y por no despachar el presupuesto, los tales peligros de anarquía y de guerra civil. Parecería que el Gobierno hubiera querido asustar á las gentes con el misterio de una próxima catástrofe, como se asusta á los niños con el *cuco*. Sin negar la gravedad de la crisis política cuyas causas profundas procuro encontrar, lo cierto es que nadie ha podido ver de qué manera el Congreso habría podido repetir el grave conflicto del Congreso chileno con el Presidente Balmaceda. De todas maneras, si hubo tales peligros, el Gobierno debía á la opinión pública, la satisfacción de revelar toda la verdad y señalar á los perturbadores de la paz y de la tranquilidad pública.

7. Los adictos al Gobierno no han podido desconocer que el decreto no era constitucional; y fué fácil y eficaz la réplica de los senadores y diputados en sus respectivos manifiestos.

Además, el decreto no contiene ninguna disposición sobre la forma en que será cumplido: no dice en él que el jefe del cuerpo de bomberos impedirá por la fuerza á los senadores y diputados que entren en la casa de sus sesiones, ni dice tampoco que la policía les impida reunirse en otra parte. No tiene palabra que cohoneste la violación de las inmunidades personales de los miembros del Congreso. Los que han aplaudido estos actos, los han justificado diciendo que el Presidente no estaba en *contra* sino *fuera* de la Constitución, porque el Congreso se había colocado también fuera de la misma. En el fondo de las cosas, sería muy probable que los dos poderes estuvieran en realidad *fuera* de la Constitución. De esta verdad surgiría un argumento más en contra de una Constitución que no tiene medios previstos que impidan á los poderes públicos salirse del orden legal; pero de todas maneras la distinción entre el *fuera* y el

contra es de una sutileza que á nadie engaña sobre la equivalencia de los dos términos, desde que los poderes públicos no pueden estar *fuera*, sino *dentro* de la Constitución.

8. En este caso como en el del gobierno provincial, el Presidente y el Congreso no pueden discutir la legitimidad de sus orígenes.

Quien, en presencia de todos estos hechos, medita y busca alguna causa profunda que los explique, podrá hallarla en buena parte, en las complicaciones del régimen federal argentino, en el que no ha podido realizarse el sistema de equilibrio y contrapeso que se ha hecho notar por los escritores que se han ocupado de las instituciones norte americanas. Nosotros tenemos la evidencia de haber llegado á la supremacía del poder ejecutivo. Según Woodrow Wilson, la forma de la constitución norte americana consiste en balanzas ideales delicadamente puestas en equilibrio, en tanto que la forma actual de aquel gobierno ha llegado simplemente á un sistema de supremacía del Congreso.

Una administración cualquiera, pública ó privada, es tanto mejor, según el criterio corriente

fundado en la experiencia, cuanto más sencilla y económica se presenta; y por otra parte las responsabilidades de los administradores serán más efectivas cuanto menos se dividan y subdividan. Todos reconocemos hoy que no está en manera alguna realizado el Gobierno prescrito por la Constitución federal; pero al mismo tiempo, pocos piensan en hallar la causa del hecho en las numerosas complicaciones del sistema, y en la división de las responsabilidades entre una serie de quince poderes ejecutivos, más quince poderes legislativos, más las funciones políticas confiadas á los concejos municipales, más las complicaciones de los poderes judiciales. Quien intentare responsabilizar directamente á uno de tantos funcionarios de la complicada máquina, tropezaría con la dificultad legal opuesta á la prueba de conciencia personal. ¿Cómo responsabilizar á un Presidente por los conflictos internos, al parecer, de una provincia? ó ¿cómo responsabilizar á un Gobernador ó á una legislatura de los mismos conflictos de que sean autores materiales, si detrás de ellos están como autores morales el Presidente ó el Congreso?

Se dirá que la máquína política y administrativa es legalmente tan complicada aquí como en la constitución de los Estados Unidos que se tomó por modelo. Pero aún admitiendo que las semejanzas de las constituciones escritas pudieran tomarse como identidad del punto de partida, hemos llegado á extremos bien opuestos. He dicho que nosotros á la supremacía insuperable del poder ejecutivo y los Estados Unidos han llegado á la del Congreso. Ni ellos ni nosotros estamos más en el punto de partida. En cuanto á nosotros, lo vemos con los hechos que están á nuestro alcance. En cuanto á los norte americanos, además del testimonio de Roosevelt, en sus discursos políticos, lo pruebo con el de Wilson; y vale la pena de cerrar este capítulo copiando la traducción de sus palabras: «Somos los primeros norte americanos que oímos á nuestros propios conciudadanos preguntarse si la Constitución es todavía apropiada para los fines á que debiera servir; los primeros que *concebimos dudas serias sobre la superioridad de nuestras instituciones, comparadas con los sistemas de Europa*; los primeros que pensamos en modelar de nuevo la

máquina administrativa del gobierno federal, y en imponer nuevas formas de responsabilidades al Congreso. La explicación evidente de ese cambio de actitud respecto á la Constitución, es que el rudo choque de la guerra y los subsiguientes desarrollos de la política, nos han enseñado que ha habido una gran alteración en las condiciones del Gobierno; que los frenos y los contrapesos que en otro tiempo existían, no son ya efectivos; y que, en realidad, vivimos bajo una Constitución *esencialmente diferente* de la que hemos venerado por tanto tiempo como nuestra propiedad particular é incomparable. En suma, ese Gobierno modelo no se conforma ya á su tipo de origen; mientras lo poníamos al abrigo de la crítica, se ha deslizado de nuestras manos..... al presente es simplemente un sistema de supremacía del Congreso». (1)

(1) Woodrow Wilson: El Gobierno Congresional, pág. 6.

CAPÍTULO VII

Las *Bases* de Alberdi y la Constitución de 1853.

1. Con ó sin las *Bases* la Constitución sería federal. — 2. Intenso sentimiento del Congreso sobre la necesidad de una Constitución. — 3. El federalismo de las *Bases* y de la Constitución, como obra de circunstancias — 4. « La Constitución no debe expresar las necesidades de ayer ni de mañana, sino las del día presente ». — 5. Problemas á resolverse por Alberdi y por el Congreso. — 6. Los Estados Unidos sin nombre de nación, y la « Nación Argentina ». — 7. La Constitución mixta. — 8. Ideas del Congreso expuestas en la ley de Capital.

1. La Constitución de 1853 habría sido federal sea que Alberdi hubiera escrito ó no sus importantísimas *Bases y puntos de partida para la organización política.* Demasiado lo explica el Acuerdo de San Nicolás, pero más que todo la manifestación contenida en el *Informe de la comisión de negocios constitucionales* sobre el proyecto de Constitución: « Vuestra misión es arreglar la administración general del país *bajo el sistema federal,* según el artículo 2º del Acuer-

do de San Nicolás de los Arroyos, firmado el 31 de marzo de 1852, de conformidad con el artículo 19 del tratado celebrado en esta ciudad de Santa Fe el 4 de enero de 1831 ».

Si el Congreso hubiera sido encargado de dar una Constitución al país, habría tal vez reflejado en sus discusiones, la disidencia de los dos sistemas posibles de organización: el de la soberanía única del Estado y el del reconocimiento de soberanías locales ó de provincia. El Congreso tuvo, pues, esta facilidad práctica, cualesquiera que fuesen las observaciones que pudieran valer sobre su organización. Constituído con poderes *limitados*, y con mandato imperativo sobre el sistema que debía adoptarse, sus funciones quedaron reducidas á declarar los fines de la Constitución y á organizar las autoridades que debían realizarlas,

2. Pero estas consideraciones, lejos de importar un menosprecio de la obra de los constituyentes y de su inspirador, el doctor Alberdi, conducen á su elogio, si se piensa en las dificilísimas circunstancias, en que se debía dar la Constitución, y el valor é importancia que todos

atribuían á una constitución: la palabra era una promesa de paz, una esperanza de orden, de justicia, de seguridad personal, de respeto á la vida, de civilización para salir de la barbarie. A la moción del Presidente del Congreso, doctor Zuviría, sobre aplazamiento de la discusión del Proyecto (sesión del 20 de abril de 1853) uno tras otro se alzaron varios diputados é hicieron oir réplicas enérgicas, como de quienes veían gravísimos peligros en la demora. Gutiérrez, Zavalía, Huergo, Seguí se expresaron con vehemencia. «Hoy que hemos triunfado de la tiranía, exclamaba don Juan María Gutiérrez ¿hemos de burlar á los pueblos en su anhelada esperanza de que una constitución liberal ponga fin á las desgracias que los aquejan?.... «Si la Nación es un caos, la Comisión en su proyecto presenta el único medio de salvarla de él». «Por lo mismo que nuestros pueblos no están educados, agregaba el diputado Zavalía, es preciso ponerlos cuanto antes en la escuela de la vida constitucional». «El remedio eficaz, heroico, único, declamaba el diputado Huergo, es la Constitución del país, porque ella sola puede ser el muro de bronce donde ven-

gan á embotarse los esfuerzos impotentes de la anarquía ó del despotismo». Y el diputado Seguí con referencia al Proyecto decía: «Lo aclamo lleno del fervor santo que la justicia, la libertad, la paz y el engrandecimiento nacional encienden en el corazón de los verdaderos patriotas. Lo aclamo y lo aclamaría también aunque en su fondo y en su forma no estuvieran, como lo están, perfectamente conciliadas todas las exigencias atendidos todos los intereses, y satisfechas hasta las más exageradas esperanzas. Porque, señor, estoy dispuesto á firmar una constitución cualquiera antes que conformarme con el modo de ser actual de la República».

3. El proyecto de Alberdi fué modelo del proyecto de Constitución presentado por la Comisión especial del Congreso. Los documentos y actos del Congreso acreditan también la influencia de las *Bases* de Alberdi. El espíritu del estadista argentino dió la forma práctica y posible á los anhelos de los constituyentes.

En cambio, lo que me parece poco acertado es suponer á Alberdi ó á los miembros del Congreso, como verdaderos federalistas de teo-

rías y de convicciones permanentes. La obra de uno y otros es una construcción de *circunstancias*; la más eficaz si se quiere, pero la construcción útil *para el momento.* Reconstituir la nacionalidad argentina y el gobierno general del país, aprovechando el sometimiento de los Gobernadores que lo habían impedido hasta entonces, y que lo habrían impedido una vez más si no llevaba la divisa federal, tal era la obra impuesta por la necesidad al Congreso; y la habilidad de Alberdi dió la forma para realizarla. Esa resistencia fué declarada en el mismo Congreso por el diputado Zavalía. «Recuérdese, dijo en la sesión del 20 de abril, que en tiempos anteriores *la resistencia á la organización solo ha emanado de los gobernantes y nunca de los pueblos, y hoy, merced á la gloriosa jornada de Caseros, los gobernadores de Provincia están todos dispuestos á recibir y jurar la Constitución que sancione el Congreso*».

4. La forma *federal* fué para los autores de la Constitución, la conveniente en 1853; en la hora histórica en que se hallaban; pero no aseguraron ellos que fuera la Constitución definitiva

y única del país. Al darla como la solución del momento, reconocían implícitamente que en otro momento y circunstancias la República Argentina podría tener otro ideal de gobierno; y es esto lo que se ha olvidado mucho más de lo que habría sido conveniente olvidarlo.

Pero más que implícita, expresamente, lo dijo Alberdi en cada una de las páginas de sus *Bases.*

Para Alberdi, el espíritu del derecho constitucional en América del Sud, debía ser la inmigración libre, la libertad de comercio, los caminos de hierro, la industria sin trabas, no en lugar de las grandes palabras de antes, la independencia, la libertad, el culto, sino como medios esenciales de conseguir que estas dejen de ser palabras, y se vuelvan realidades. «Estas son las necesidades de *hoy, y las constituciones no deben expresar las de ayer ni las de mañana, sino las del día presente.* (1)

Con este concepto ¿qué podía importarles el régimen *federal* como valor teórico en derecho constitucional? «La *federación* ó la *unidad,* es

(1) Bases, X.

decir, la mayor ó menor centralización del gobierno general, son *un accidente, un accesorio de la forma de gobierno.* Este accesorio, sin embargo, ha dominado toda la cuestión constitucional de la República Argentina hasta hoy» [1].

Y sería de advertir hoy como ese «accesorio», y la preocupación federalista que ha engendrado, mantienen la ilusión del federalismo, de modo que gobernantes y partidos sigan empeñados en que han de realizarlo ó mentirlo «aunque Dios no quiera», como el sujeto de un cuento de Trueba, y se echen unos á otros todas las culpas si no cumplen lo que tan difícil es de cumplirse.

Todo lo contrario de ser un federalista teórico de los que proclaman el ideal del régimen federal, Alberdi proclama la unidad en el momento en que propone la organización federal de circunstancias. «La idea de una unidad pura debe ser abandonada de buena fe; no por vía de concesión, sino de convencimiento. *Es un hermoso ideal de gobierno;* pero *en la actualidad* de nuestro país, imposible en la práctica. Lo que

(1) Bases, XIX.

es imposible no es del dominio de la política... Los unitarios no han representado un mal principio, sino un principio impracticable en el país, *en la época y en la medida que ellos lo deseaban.* De todos modos, ellos servían á una tendencia, á un elemento que será esencial en la organización de la República ». Al mismo parágrafo en que se encuentran estas manifestaciones del criterio de Alberdi sobre la relatividad y transición del concepto federalista, pertenecen estas palabras suyas y la cita de Rossi que expresan toda su convicción sobre la evolución unitaria: « La unidad no es el punto de partida; es el punto final de los gobiernos; la historia lo dice, y la razón lo demuestra. Toda confederación, decía Rossi, es un estado intermediario entre la independencia absoluta de muchas individualidades políticas y su completa fusión en una sola y misma soberanía » (1).

¿Por qué olvidar, como ocurre con frecuencia, la fidelidad con que Alberdi se mantiene dentro de la relatividad del régimen que debía adoptar

(1) Bases, XIX.

la Constitución, y dentro de la evolución unitaria?

5. El problema á resolverse por el Congreso y por Alberdi puede expresarse así: ¿Cómo realizar una organización constitucional que conserve de palabra, la denominación *federal*, y de hecho permita á los gobernantes que deben aceptarla, la continuación en el mando de sus Provincias, pero de modo que á la vez facilite la evolución hacia la completa fusión en una sola y misma soberanía?

El problema fué resuelto; porque el sentimiento de la unidad nacional es ya inconmovible, y las pretendidas soberanías de provincia son cosas que van perdiendo todo sentido. Alberdi presentó la forma *mixta*, con el nombre *federal;* la forma mixta que devolvió á la soberanía nacional la mayor parte de la que retenían ilegítimamente los Gobernadores y Capitanes Generales de Provincia; la forma mixta, que pasa como régimen *federal* como las aguas del Plata antes de entrar en el mar son aguas del Río, pero ya saladas.

El parágrafo XXI de las *Bases* está destinado

á mostrar como la federación pura es imposible en la República Argentina; y como la federación de los Estados Unidos no es una simple federación, sino una « federación compuesta, una federación unitaria y centralista, digámoslo así »... « Será nuestra forma normal, un gobierno mixto, consolidable en la unidad de un régimen nacional; pero no indivisible como quería el Congreso de 1826, sino divisible y dividido en gobiernos limitados como el gobierno central, por la ley federal de la República ».

6. Alberdi presenta como ejemplo la forma mixta de los Estados Unidos, y el Congreso también acepta el ejemplo y declara el modelo, para dar en realidad una constitución más conveniente á la unidad anterior y esencial del país, alterada transitoriamente por el caudillaje y la descomposición social.

Los Estados Unidos no tienen un nombre de Nación: nuestro país es la República Argentina, la Nación Argentina.

Este factor no ha sido nombrado ni enumerado entre los factores unitarios que contaba Alberdi y tenían presentes los miembros del

Congreso; pero dominaba en su espíritu. La pluralidad en los Estados Unidos, estaba en el nombre que les servía y les sirve para ser Nación ante el mundo, mientras se elabora allí también la evolución unitaria. En cambio, el artículo 1° del Proyecto de Alberdi declaraba la unidad del Estado: «La República Argentina constituye *un Estado* federativo dividido en Provincias». El Congreso usó la expresión del artículo 1° de la Constitución: «La *Nación Argentina* adopta para su gobierno, etc.». Si se observara que esta es menos expresiva de la unidad del Estado que la fórmula de Alberdi, deberá también observarse que el Preámbulo de la Constitución declara una fuente de autoridad más unitaria (fuera ó no verdadera en el momento) que la del Proyecto de Alberdi. «Nos los Representantes de las Provincias de la Confederación Argentina», decía el último, conformándose más al origen del nombramiento de los diputados. Pero estos últimos no quisieron llamarse Representantes de las Provincias, y comenzaron: «Nos, los Representantes del Pueblo de la Confederación Argentina, etc.». En cuanto á la unidad nacional, el

Preámbulo de Alberdi la daba por supuesta: el de la Constitución la declaró como objeto de la misma: constituir la unión nacional».

7. El ejemplo y la invocación de la forma mixta norte americana, domina en la exposición de las *Bases* (XXII y siguientes), aunque más tarde, en la distribución de los poderes, el proyecto y Constitución se separan del «modelo», para dar la constitución original que se propusieron.

Ante las complicaciones de un sistema en el cual tiene que fraccionarse, dividirse y subdividirse el gobierno, las *Bases* repiten la excusa en fuerza de las circunstancias: «Las formas simples y puras son más fáciles; pero todos ven que la República Argentina es tan incapaz de una pura y simple federación, como de una pura y simple unidad. Ella necesita, *por sus circunstancias,* de una *federación unitaria,* ó de una *unidad federativa*». Pero en esta composición entrarán y deberán entrar mayores elementos de centralización, ó sea, mayores poderes al gobierno de la Nación. ¿Por qué?

Alberdi lo explica con estos dos hechos:

1° que bajo el gobierno español, nuestras Provincias compusieron un solo virreinato, una sola colonia; mientras que los Estados Unidos bajo la dominación inglesa, fueron tantas colonias ó gobiernos independientes absolutamente unos de otros como Estado;

2° que cada Estado de Norte América era mayor en población que toda la actual Confederación Argentina; cada Provincia de ésta es menor que el condado ó partido en que se subdividen aquellos Estados. De estos dos hechos Alberdi concluye que «harán que en la adopción argentina del gobierno compuesto de la América del Norte, entre *más porción de centralismo, más cantidad de elemento nacional, que en el sistema de Norte América*».

8. Las discusiones de estos tópicos no abundan en las actas de las sesiones del Congreso: lo fueron tal vez en las de la Comisión que redactó el Proyecto. Pero el Congreso aprovechó la sanción de la ley de Capital para exponer su pensamiento sobre la Constitución y sus destinos, como ya se ha visto en páginas anteriores. La Nación con la Capital en Buenos Aires, fué

la solución del Congreso de 1853, que la historia y el porvenir confirmaron. «Antes de la Revolución y después, se ha ejercido allí y desde allí el poder general de la colonia y de la Nación. Buenos Aires es, por esto, la más alta expresión de nuestras necesidades, de nuestros sentimientos, de nuestras pasiones, de nuestros caprichos, de nuestra política, de nuestra fuerza intelectual, poder y genio»... «La soberanía absoluta, declaraba, no puede pertenecer de derecho á ninguna de las Provincias Argentinas, porque todas conquistaron el territorio en común, porque ganaron su independencia en común; porque prodigaron su sangre en común, porque son solidarias en sus reveses y en sus glorias y porque el martirio las ha fraternizado. Esta es su historia, y ella dice que el Pueblo Argentino que ha hecho más que todos los contemporáneos para alcanzar á ser una Nación, haya podido conceder á cada una de las Provincias el derecho de burlarlo en este nuevo intento, ó que no lo haya logrado por habérselo concedido».

Sobre el carácter relativo y transitorio del régimen federal, el Congreso no fué menos explí-

cito: «El Congreso ha consagrado la federación en el pacto fundamental, no solamente porque *la Nación* la había aceptado como base de sus precedentes, sino también por la seria convicción que tiene de que *ella es la única forma de Gobierno posible para nuestra República, en el estado actual de la civilización*».

El federalismo relativo al momento, transitorio, punto de partida de la evolución unitaria, único gobierno *posible* de aquella hora: tal era el pensamiento de Alberdi y del Congreso.

La Constitución de la hora presente, dijeron ellos. Pero el tiempo pasa, y la ha convertido en la Constitución del pasado, obstáculo ya de la paz interna á que antes sirvió, fomento de revoluciones provinciales, asesinatos políticos y luchas fratricidas, destructivas de toda garantía de libertad, de justicia y de seguridad personal, que mantienen la despoblación en las Provincias, y el descrédito en Europa.

CAPÍTULO VIII

Síntesis de la recrudescencia teórica del federalismo y de la evolución unitaria.

1. El Congreso de 1853 no realizó la completa unidad nacional.—2. Síntesis histórica.

1. La Constitución de 1853 realizó inmediatamente la unión de trece Provincias; pero no realizó la unidad nacional patrióticamente anhelada por muchos hombres de uno y otro de los dos bandos en que desgraciadamente quedó dividida la Nación. Las exhortaciones sentidas y generosas de los nobles espíritus del Congreso Constituyente, no fueron escuchadas en Buenos Aires, que nada quería saber de Urquiza.

No puedo yo abordar la tarea larga, paciente y sincera de la historia política y social de la época constitucional de la República. Debo limitarme á considerar los resultados de las pasiones y tendencias políticas que alcanzaron á manifestarse en la documentación oficial, en las

constituciones, en los tratados ó en las discusiones parlamentarias.

2. El examen de estos elementos conduce á una conclusión que será fundada en los textos que examino, análisis que me habilita á anticipar una síntesis.

La Constitución de 1853 fué:

a) de régimen *federal* en la forma y en el nombre;

b) pero de *circunstancias,* de carácter *actual* y transitorio, dentro de una aspiración: la unidad nacional;

c) fué por esto, de mayor tendencia centralista que la Constitución de Estados Unidos;

d) no fué copia; sino adaptación á los hechos del momento; y

e) fué por esto original.

Las desconfianzas y sentimientos localistas del *Estado* de Buenos Aires para aceptar la Constitución, determinaron una teorización federalista y acentuaron la imitación norte americana, que alejó la Constitución escrita, de la relatividad científica de que había partido en 1853, y condujeron á la reforma de 1860; y de esta á la

propagación de las doctrinas y jurisprudencia norte americanas, impropias é inadecuadas en muchos casos.

Como reacción, se opuso el sentimiento de la nacionalidad argentina, que representaba, concientemente ó no, la evolución hacia la soberanía única de un solo Estado.

El localismo porteño, representante de las teorizaciones federalistas, se complicó en una cuestión de candidaturas, con la tendencia nacionalista, y dió ocasión al triunfo de esta última, triunfo sangriento como todos los que han precedido hasta ahora á un cambio institucional. Para la Constitución, la batalla de Caseros; para el afianzamiento de la unidad nacional, las batallas de Cepeda y de Pavón; para la Capital en Buenos Aires, *los Corrales.*

Con la Capital en Buenos Aires se ha consumado el primer ciclo de la evolución unitaria; y la influencia de este hecho, entre otros factores, deja cada vez más atrasada aún la Constitución en cuanto al régimen federal, con las doctrinas, jurisprudencia é interpretaciones federalistas, es decir *unilaterales.* Es una Constitución *mixta,*

que reclamaría por lo menos una interpretación mixta.

El federalismo argentino es irrealizable y regresivo. Empeñarse en cumplirlo importa volver á una época anterior á 1880. Hay una evidente contradicción entre la organización política escrita y la realidad orgánica. Esto explica, en parte, la debilidad de los partidos y las repetidas crisis políticas.

Esta es la síntesis de lo que el análisis sumario ayudará á comprobar en las páginas siguientes.

CAPÍTULO IX.

La secesión de Buenos Aires: recrudescencia del federalismo histórico.

1. Al día siguiente de las Sesiones de Junio. — 2. De las Sesiones de Junio al 11 de Septiembre. — 3. La Revolución de Septiembre contra «el conquistador». — 4. Buenos Aires asume la personalidad de Estado del derecho internacional. — 5. Guerra civil en la Provincia, é intervención de Urquiza. — 6. El precedente de la ley de 1827. — 7. Tendencias separatistas de la Provincia de Buenos Aires. — 8. La Constitución provincial de 1854. — 9. Exposiciones de la teoría federalista. — 10. Expresión de sentimientos de la nacionalidad. — 11. La teoría federalista Norte Americana y el federalismo criollo. — 12. Rectificación del federalismo principista del Diputado Mitre por el Presidente Mitre. — 13. Recrudescencia del federalismo histórico en la Constitución provincial.

1. No bastó al Director de la Confederación, alarmado ante el peligro de que obra tan delicada como la organización nacional fracasara por los «excesos de los demagogos», intervenir en la Provincia de Buenos Aires y asumir el man-

do de la misma como se hace hoy en cualquiera Provincia, y disolver la Legislatura. No es este un caso tan raro en la historia de las intervenciones del Gobierno Federal. Usó además de las atribuciones que en estado de sitio han usado otros Presidentes de la República: resolvió y ordenó al Jefe de Policía que prendiera «á los *individuos* doctor Dalmacio Vélez Sarsfield, don Bartolomé Mitre, doctor don Ireneo Portela, doctor don Pedro Ortiz Vélez y don Manuel del Toro y Parejas, y que embarcándoles inmediatamente á bordo del vapor de guerra «Merced», les dejara en libertad de elegir el destino que mejor les pareciese». Con el tiempo, el Presidente Sáenz Peña daría órdenes análogas respecto de senadores y diputados del Congreso Nacional. La orden del General Urquiza expresaba la razón que la motivaba, cosa que tal vez no se usó más tarde. La nota al Jefe de Policía la consignaba así: «Considerando que en los momentos de crisis que han traído las sesiones tumultuosas provocadas por algunos agitadores de dentro y fuera de la Sala de Representantes, el Poder tiene el sagrado deber de restablecer la tranquilidad pú-

blica por medidas enérgicas, y limitadas al mismo tiempo á lo estrictamente necesario ». (1)

2. Pero las medidas violentas no dan el resultado de una prudente energía. Ni la intervención, ni la asunción del mando por disolución de la Legislatura y desconocimiento del Gobierno nombrado por ella, ni el destierro de los diputados que creyeron desplegar al sol de la libertad las galas de la oratoria, hicieron que el pueblo de Buenos Aires, muy dado á los lances heróicos después de veinte años de tiranía, pudiese aceptar á Urquiza, ni al doctor López, ni el Acuerdo de San Nicolás.

Conviene recordar que la Legislatura, procedente de una elección libre, una vez constituída había nombrado Gobernador al doctor don Vicente López, confirmándolo así en el cargo que ya tenía por nombramiento provisorio del Director de la Confederación; que el doctor López renunció ante la misma Legislatura que lo había nombrado, y ésta aceptó su renuncia el 22 de junio. El día 25, Urquiza nombró

(1) El oficio está publicado en *Arengas*, ed. de *La Nación*, III, 319.

directamente Gobernador provisorio (en el lenguaje de hoy sería Interventor) al doctor López, para que «preparara los elementos necesarios para la elección de una nueva Legislatura que nombre Gobernador propietario de la Provincia».

El 26 de julio, el Director aceptó la dimisión del Gobernador provisorio, y «asumiendo el poder tutelar de las instituciones públicas, obtenido en el memorable hecho del 3 de febrero, y confirmado respecto de toda la Confederación por el Acuerdo de 31 de mayo, declaró continuar en su posesión por solo el tiempo preciso para el restablecimiento de las autoridades de la Provincia».

La situación se hacía cada vez más violenta respecto de personas y funcionarios públicos, al mismo tiempo que el Gobierno proclamaba garantías, como la abolición de la pena de muerte por causas políticas y de la confiscación. Así, por decreto de 2 de agosto destituyó al Fiscal General de Estado, doctor don Francisco de las Carreras, porque en repetidas ocasiones y en diversos asuntos que habían sido sometidos á su

dictamen, había sostenido principios que contraríaban abiertamente los que habían sido proclamados como base de la organización nacional, y tendían á excitar de nuevo la división entre las Provincias confederadas. (1)

3. Estalló la revolución del 11 de septiembre, que por tantos años se recordó en Buenos Aires como un día de gloria. Fué en el primer momento una revolución contra Urquiza como contra un vencedor extranjero. La proclama de Mitre á la Guardia Nacional de Buenos Aires,— aunque documento de circunstancias,— respondía á los sentimientos de una parte del pueblo. «Ciudadanos de Buenos Aires, todo lo habéis perdido: todo tenéis que reivindicarlo. *Habéis gemido bajo el sable del conquistador.* Habéis sido despojados de vuestros soldados, de vuestros tesoros, parques y depósitos, declarados botín del vencedor». Cuando se leen estas palabras, no deben tomarse solamente como una proclama militar, sino como un documento destinado á impresionar al pueblo. Recuérdese los efectos

(1) R. N. 2969.

de ciertos conceptos que no penetran tan claramente en la inteligencia de la masa, como sobre sus sentimientos. La multitud, pocas veces tiene un poco de espíritu lógico cuando se la toca en sus pasiones. Pocos debieron ser los que se detuvieron en considerar si realmente habían gemido bajo el sable del conquistador, pero, de todas maneras, no eran ni podían ser otros que los que habían gemido ó soportado con paciencia el yugo de Rozas, que les había quitado Urquiza. Los « soldados, tesoros, parques y depósitos declarados botín del vencedor », debían ser con poca diferencia, en septiembre, los mismos que hasta febrero, los « ciudadanos de Buenos Aires » habían acumulado bajo Rozas. El *tirano* ya no era Rozas; era Urquiza! El era el *conquistador*, es decir, el extranjero... He alcanzado á conocer porteños de aquel tiempo que conservaban íntegro el sentimiento de la conquista y el odio al conquistador.

4. Reunida la « Honorable Junta de Representantes », el concepto de conquista reaparece en los considerandos de la ley de 21 de septiembre, que declara no reconocer ningún acto de los

diputados reunidos en la ciudad de Santa Fe como emanado de una autoridad nacional convocada é instalada debidamente: « la elección de los diputados que por la Provincia de Buenos Aires han concurrido á la ciudad de Santa Fe para la instalación del Congreso General, se hizo cuando el Gobierno legal de la Provincia y sus leyes fundamentales habían sido destruídas por la fuerza armada, y se hallaba ella regida por un poder arbitrario creado únicamente por el derecho de la *conquista* ». (1)

5. Las circunstancias originaban así la secesión de Buenos Aires. Al día siguiente de retirados los diputados del Congreso y desconocida toda autoridad nacional, el nuevo Gobierno de Buenos Aires se halló en la necesidad de fijar sus relaciones en el derecho internacional, y asumir una personalidad de Estado.

Lo resolvió la Sala de Representantes, « usando la soberanía ordinaria y extraordinaria que inviste, con la ley de 22 de septiembre. Retiró el encargo dado al General Urquiza de mantener

(1) *Recopilación* de PRADO y ROJAS, Nº 1527.

las relaciones exteriores « de la *República* ». El art. 2º declaró que el Gobernador de la *Provincia* de Buenos Aires, « en sus relaciones con las potencias extranjeras, conservará, cumplirá y hará que se mantengan y cumplan en el territorio de la Provincia, en sus costas marítimas, en sus ríos, radas y puertos, las obligaciones que el derecho internacional público y privado ó tratados especiales hubieran establecido, respecto de banderas y buques de naciones extranjeras ó respecto á las personas y bienes, acciones y derechos de los súbditos de otra potencia ».

Las circunstancias ponían de esta manera, á Buenos Aires en la vía de la separación á que llegaron el Paraguay y la Banda Oriental. Pero Buenos Aires, cabeza natural de la Nación, no podía definir la separación, ni concebirse para siempre fuera de la unión nacional: el art. 4 de la misma ley referente á los gastos de la representación exterior, comienza con las palabras: « Mientras no se constituya una autoridad nacional que represente á la República en el exterior, etc. »

---

(1) Id. Nº 1528.

El 18 de octubre otra ley declaró que «la Provincia de Buenos Aires reconoce como principio la conveniencia general de la apertura del río Paraná al tráfico y á la navegación mercante de todas las naciones, y desde ahora, la declara y otorga por su parte». (1)

Otra ley de la misma fecha declaró reconocer la «perfecta y absoluta independencia» de la República del Paraguay,» y á los ciudadanos de ésta última los mismos derechos y excepciones que gozaren los ciudadanos de la nación más favorecida. (2)

6. La Sala de Representantes nombró Gobernador en propiedad al doctor don Valentín Alsina, y éste sus Ministros al Coronel don Bartolomé Mitre, á don Juan Bautista Peña y al General don José Mª Flores. Este Gobierno dispuso una invasión armada á la Provincia de Entre Ríos, en momentos en que se instalaba el Congreso General. La realizaron los Generales Hornos y Madariaga que fueron rechazados. El

---

(1) Id. Nº 1531.
(2) Id. Nº 1532.

Director Urquiza dictó el decreto de 18 de noviembre de 1852, en que decía: «debiendo partir instantáneamente al frente del Ejército de la Provincia para repeler la invasión hecha por el Gobierno de Buenos Aires», delegaba en el Gobernador de Santa Fe el encargo de instalar el Congreso. (1)

Rechazada la invasión, el General Hilario Lagos, al servicio del Gobierno de Buenos Aires y al mando de las Comandancias de Campaña, se alzó en contra revolución, que ofrecía la unión con las demás Provincias. Era la guerra civil dentro de Buenos Aires. El Congreso autorizó al Director Provisorio de la Confederación, para que empleando todas las medidas que su prudencia y acendrado patriotismo le sugirieran, hiciera cesar la guerra civil en la Provincia de Buenos Aires, y obtuviera el libre asentimiento de ésta al pacto nacional de 31 de mayo de 1852. (2)

7. Esta intervención condujo al tratado entre el «Gobernador y Capitán General Provi-

---

(1) R. N. 3039.
(2) R. N. 3045.

visorio de la Provincia de Buenos Aires (General Pinto) y el «Director Provisorio de las Provincias reunidas en Congreso en Santa Fe». Representaron al primero, el doctor don Lorenzo Torres, el Brigadier General don José María Paz, don Nicolás Anchorena y el doctor don Dalmacio Vélez Sarsfield, y al segundo, el doctor don Luis J. de la Peña, el Brigadier General don Pedro Ferré y el doctor don Facundo Zuviría. Por este tratado la Provincia de Buenos Aires concurriría al Congreso de Santa Fe con el número de diputados que estimare conveniente, y confería por su parte al General Urquiza como Director Provisorio de las Provincias, el encargo de conservar las relaciones exteriores de la República, pero sin contraer nuevas obligaciones que ligaran á la Provincia de Buenos Aires, á menos que procediera el acuerdo y consentimiento de ésta.

Este tratado fué ratificado por el Gobierno de Buenos Aires, pero el General Urquiza no lo ratificó. Merece sin embargo particular atención, del punto de vista de este estudio, porque reaparece en él, convenida por los hombres que lo suscri-

bieron, la ley provincial de 30 de noviembre de 1827, sobre instrucciones para los diputados á la Convención Nacional que debía reunirse en aquella época. El texto de esta ley y su invocación en el tratado, advierten de una recrudescencia de las ideas federativas extremas, obra de la exaltación de pasiones localistas que en 1852 eran contrarias al espíritu de unión que expresaban algunas cláusulas del Acuerdo de San Nicolás, y lo serían mucho más respecto de la tendencia que dominaría en 1853, en el Congreso General, bajo la inspiración de Alberdi.

Por la ley de 1827, la Provincia de Buenos Aires «*se prestaba*» á una Convención Nacional con los demás pueblos de la República Argentina, que se reuniría en Santa Fe, San Lorenzo ó el lugar que la mayoría designare; se reservaba aceptar ó no las estipulaciones que hicieren los diputados que compusieren la Convención; reconocería al encargado general provisorio, que nombrase la Convención para los asuntos de paz, guerra y relaciones exteriores, quedando la Provincia independiente de las autoridades generales en todo lo concerniente á su administración interior, y de

consiguiente, en plena libertad para gobernarse por las leyes é instituciones que tenga ó que quiera adoptar. Entre las bases según las cuales la Provincia «se prestaba» á un Congreso General Constituyente, la ley declaraba, respecto de este último, que «su única atribución será presentar á las provincias un proyecto de Constitución, bajo la forma de gobierno republicano, representativo, federal, que deje en su vigor lo estipulado en la Convención, para que se conformen con ella si la creyesen adoptable ó la reprueben en lo que no fuere de su agrado». Después de tramitada por dos veces la aprobación de la Constitución, los disidentes quedarían libres para organizarse entre sí bajo la misma forma de gobierno ó para permanecer separados unos de otros. Los diputados deberían sujetarse á las instrucciones de la ley, y cualquiera infracción los haría responsables, y serían «tenidos por criminales sin más mérito que el que ministre sus procedimientos en oposición á la presente ley».

La Representación provincial se reservaba destituir con conocimiento de causa á los diputados

que ella nombrare tanto para la Convención como para el Congreso Constituyente. (1)

Esta ley fué dada bajo el gobierno de Dorrego y en consecuencia de haber aceptado la invitación hecha por la Provincia de Córdoba para concurrir á una Convención Nacional. A esta situación de 1827 retrocedían los autores del tratado y el Gobierno de Buenos Aires, al disponer en la cláusula octava que la Provincia concurriría con el número de diputados que estimare conveniente, y en la cláusula novena que la Provincia de Buenos Aires se reservaba el derecho de examinar y aceptar la Constitución, «cuya reserva está prescripta por la ley de 30 de noviembre de 1827. Igual derecho reconoció en todas las demás provincias confederadas.(2)

La Provincia de Buenos Aires continuó así en la tendencia separatista aún después de dictada la Constitución, y de las frases é incitaciones amables con que el Congreso de Santa Fe la invitaba á reincorporarse á la Nación.

(1) *Recopilación* de PRADO y ROJAS, Nº 993.

(2) *Recopilación* de PRADO y ROJAS, Nº 1549, 1550.

Hasta en los detalles de secundaria importancia se mostraba el apasionamiento localista excitado por el triunfo de la revolución de septiembre. Un decreto del P. E. de 4 de octubre de 1853, dió al Mercado del Oeste, conocido por Plaza de Miserere, el nombre de *Mercado 11 de Septiembre,* después plaza de esta denominación: «en el interés de perpetuar la memoria del glorioso día 11 de Septiembre de 1852, como el día de la regeneración de la Provincia de Buenos Aires». Adquirió así esta fecha, en el sentimiento porteño, mayor valor que la de 3 de febrero de 1852, y alzarse contra Urquiza fué mayor gloria que derrocar á Rozas.

8. Es en esta disposición de los ánimos que la Sala de Representantes, declarándose investida de la soberanía extraordinaria, sancionó la Constitución para el Estado de Buenos Aires. Muchos nombres conocidos ventajosamente, formaron parte de aquella Sala: Felipe Llavallol, presidente; Domingo Olivera y Francisco de las Carreras, Vice presidentes; y entre los diputados Francisco Chas, José María Paz, Mariano Saavedra, Manuel J. de Guerrico, Tomás S. Anchorena,

Norberto de la Riestra, Plácido Obligado, Jose Matías Zapiola, Bartolomé Mitre, José Barros Pazos, Carlos Tejedor, Francisco Balbín, Víctor Martínez, Manuel M. Escalada, Manuel R. García, Francisco Javier Muñiz, Nicolás Anchorena, Marcelo Gamboa, Juan José Montes de Oca, Andrés Somellera, Valentín Alsina, Miguel Esteves Saguí y otros; y como secretario Adolfo Alsina.

La sección primera de la Constitución lleva el título *de la Soberanía, Territorio y Culto del Estado*. El artículo primero decía así: «Buenos Aires es un Estado con el libre ejercicio de su soberanía interior y exterior mientras no la delegue expresamente en un gobierno federal» La *Provincia* abandonaba esta denominación, y adoptaba la de *Estado*, que se usa en el resto de la Constitución siempre que debe referirse á la misma.

9. La discusión de este artículo dió lugar á las interesantes exposiciones de la teoría federal y á la expresión de altos sentimientos de la nacionalidad argentina que parecían quedar olvidados por la tendencia separatista que dominaba, y concluyó por dominar aún en la misma Constitución del Estado. La voz del diputado Bartolomé

Mitre, á la vez que exponía la teoría federalista, se alzó elocuente, inspirada en los sentimientos de la nacionalidad argentina. En la sesión del 2 de marzo de 1854, al tratar en general el proyecto de Constitución, se opuso á que ésta tuviera cláusulas transitorias relativas á la situación de la Provincia respecto de la Nación, «de esa Nación, decía, que en 1816 declaró su independencia bajo la denominación de Provincias Unidas del Río de la Plata; que más tarde se envolvió en la anarquía, al descomponerse el mundo colonial á que reemplazaba; que posteriormente se reunió en Congreso bajo el nombre de República Argentina, y que después se ha constituído de hecho bajo el nombre de Confederación Argentina, sin que haya hasta ahora encontrado la forma de gobierno que le conviene, gran problema, cuya solución es el secreto del porvenir». Se opuso á que la Provincia legislara sobre ciudadanía, como lo hizo la Constitución que se discutía, contra su opinión, y al terminar su discurso sobre ese punto, decía: «Yo no comprendo ese patriotismo que viene á aumentar las dificultades de la situación en vez de disminuirlas;

que viene á echar una astilla más en el incendio que puede devorarnos á todos. Yo quisiera que todos los buenos hijos de la familia argentina hicieran todo lo posible para calmar las pasiones, para alejar las causas de desunión y para que esta desgraciada familia se divida lo menos que sea posible».

10. Debía triunfar por el voto de la mayoría, la redacción de «Buenos Aires es un Estado con el libre ejercicio de su soberanía interior y exterior»; pero no sin la oposición del Diputado Mitre que propuso la redacción que comenzaba así: «La Provincia de Buenos Aires es un estado federal de la Nación Argentina, etc». El tono de su elocuencia se acentúa al fundar su voto: «Hay, señores, una Nación preexistente, y esa Nación es nuestra patria, la patria de los argentinos. El pacto social de esa Nación, el derecho, la ley preexistente que debe servirnos de norma, se halla aquí en este mismo recinto. Allí está: es el acta inmortal de nuestra independencia, firmada en Tucumán el 9 de julio de 1816, por las Provincias unidas en Congreso. Ese pacto anterior y superior á toda ley, debe ser el punto de partida

de los legisladores, y mientras una revolución no se consume, mientras él no sea desgarrado por la mano de la anarquía ó de la violencia, ó mientras el pueblo de Buenos Aires, reunido en la Plaza pública, no diga á sus lictores: «Tomad la esponja y borrad», el artículo al cual hago oposición es ilegal, es inadmisible. Pero mientras esto no suceda, mientras él subsista, estamos sujetos á todos los deberes que ese gran pacto nos impone como miembros de la asociación argentina. Señores: ese pacto escrito y sellado con nuestra sangre y nuestras lágrimas y que hemos sostenido á costa de esfuerzos inmensos, existe y existirá á pesar de nuestros dolorosos infortunios, á pesar de la guerra civil, á pesar de la tiranía y de las pasiones del momento, porque la Nación Argentina existe en el corazón de todos los argentinos, y con ella el acta de su indepencia que la simboliza».

11. Al mismo tiempo que afirmaba estos sentimientos que no armonizaban del todo con la mayoría de la Sala, el diputado Mitre exponía en sus discursos la teoría federalista de la concepción norte americana y combatía la fórmula que

declaraba al Estado de Buenos Aires en uso de la soberanía exterior. En la sesión del 4 de marzo protestaba contra la confusión de ideas de los oradores de la mayoría, que equivocaban lo que es una Confederación con lo que propiamente se llama una Nación, «de lo que resulta, decía, que se cita con frecuencia el ejemplo de Norte América, sin darse cada cual una cuenta clara de su organización política».... «Nación es aquella en que no hay más que una sola soberanía, porque no hay más que un solo pueblo, sea que ese pueblo esté regido por el sistema de unidad ó por el sistema federal, dividiendo su ejercicio en las autoridades locales. Nación son los Estados Unidos; por eso se llama «Unión», y no Confederación, que es lo que fueron al principio, antes de darse su Constitución actual. Nosotros, aunque no estamos constituidos, formamos una «Nación». En las sesiones del 6 y 7 de marzo se declaraba federal principista: «porque mis opiniones son federalistas, decía; federalistas como Washington, como Moreno, como Franklin; federal de principios, no federal como Rozas, como Urquiza, ni como Artigas, ni como Quiroga, no federal de

cuchillo y degüello y de saqueos, como los héroes de la mazhorca. Digo que soy federalista, porque considero que el sistema federal es el más perfecto, y el más adecuado á las necesidades y á las tradiciones de nuestra patria; y por esta razón me opongo, para ser consecuente con mis principios, á que se incluyan en el artículo las palabras «soberanía interior y exterior», porque estado federal y soberanía exterior son cosas que se excluyen».

Estas palabras recuerdan las del Congreso General de Santa Fe, de que me ocupé en el Capítulo I.

12. El federalismo principista del diputado Mitre se modificaría andando el tiempo, y aunque el asunto me separe del tema de este Capítulo, no puedo aplazar esta reflexión, ante otro documento que tengo á la vista. En el discurso de apertura del Congreso Nacional pronunciado el 12 de mayo de 1864, el Presidente Mitre pensaba así: «La mejor política será aquella que menos nos divida; y la mejor forma de gobierno será la que mejor concilie el hecho existente con el derecho»... «Es mi convicción que la más ó menos

centralización gubernativa, una vez dada la unidad nacional y el régimen constitucional, no es sino la más ó menos división ó subdivisión del gobierno, la más ó menos división del ejercicio de la soberanía popular, una siempre en su esencia, independiente de las formas externas, y que lleva en sí misma el principio fecundante de la vida. Si me hubiese tocado presidir á la Nación bajo la forma unitaria ó centralista, la habría acatado y la habría defendido, como acato y defiendo la forma *mixta* que ha revestido nuestra Constitución, que considero excelente para los fines del gobierno libre, y suficiente para satisfacer las legítimas aspiraciones del hombre en sociedad, *si el buen sentido y la buena fe no abandonan á los hombres y á los gobiernos*».

La Constitución quedaba así reconocida como *mixta*, como la había llamado Alberdi.

13. Los sentimientos y las juiciosas observaciones del diputado Mitre; su nacionalismo y su federalismo teórico, tan inmediato al del Congreso General, no pudieron impedir la recrudescencia del federalismo histórico, nacido el año 20; la federación «vaga y absurda», que he co-

mentado en otras páginas de este libro; el federalismo del año 1827, en la ley de 30 de noviembre, que se había exhumado en el tratado del 9 de marzo de 1853. Triunfó la fórmula del doctor Tejedor que declaraba á Buenos Aires «Estado con el libre ejercicio de su soberanía interior y exterior, mientras no la delegue expresamente en un Gobierno Federal»; fijó los límites de su territorio, comprendiendo la isla de Martín García; comprendió la sección de la ciudadanía del Estado; admitió la posibilidad de la reunión de un Congreso General en que estuviera representado el Estado de Buenos Aires, y por último, sancionó el siguiente artículo 171: «El Estado de Buenos Aires no se reunirá al Congreso General, sino bajo la base de la forma federal, y con la reserva de revisar y aceptar libremente la Constitución General que se diese». Tal era en teoría, y escrito en la Constitución, el federalismo histórico desde Bustos y la Constitución de Córdoba de 1820.

CAPÍTULO X.

De la secesión de Buenos Aires á su reincorporación en la República.

1. El personalismo en la política: *con* y *contra* Urquiza. — 2. El sentimiento complejo de antipatía personal y de imitación principista en los políticos de Buenos Aires. — 3. La Legislatura del Estado de Buenos Aires en 1859: discurso bélico del Gobernador Alsina. — 4. Furor contra Urquiza en la Legislatura — 5. El Gobierno de la Confederación responde á los preparativos bélicos del Estado de Buenos Aires. — 6. El *Pacto de Unión*.—7. El General Mitre, Gobernador del Estado de Buenos Aires en 1860: discurso de recepción. — 8. Conclusión sobre la acción de los Gobiernos que regían el país.

1. La política gira en todas partes y casi siempre, al rededor de unos pocos nombres, y muchas de sus cuestiones se deciden por estar *con* ó *contra* un nombre determinado. Así, en la República Argentina, en el siglo pasado: Moreno, Alvear, Pueyrredón, Rivadavia, Rozas, Urquiza, Mitre, Roca. Es que no solamente las masas populares se sienten más fácilmente seducidas por la acción que por el pensamiento, sino

que también los hombres de pensamiento é ilustración, sea por ductilidad de carácter, sea por ambición de favores y de posición política que de otro modo les sería más difícil alcanzar, sea, al contrario, por altivez de carácter y de celo de la propia personalidad, concluyen por tomar una posición política definitiva, con relación á un nombre. La influencia del nombre saliente en una época de la historia, se advierte aún en el espíritu de los historiadores, para quienes el personaje dominante en una época es preferido, como objeto de estudio al conjunto ó á una parte de la época misma; y aún más, la época se estudia y narra bajo el nombre del personaje: *Historia de Pedro el Grande; La época de Federico el Grande;* como entre nosotros, *Historia del General San Martín; Historia del General Belgrano; La época de Rozas,* etc., sin contar las biografías de personajes secundarios, representantes reales ó supuestos de alguna tendencia.

La secesión de Buenos Aires fué, en mucha parte, la obra del sentimiento de oposición personal, convertido en antipatía y aún exagerado en algunos hasta el odio á Urquiza. Este había

proclamado la unión nacional y la Constitución; había puesto al servicio de esta obra sus grandes energías. Ante la Constitución dada en 1853, nadie tiene hoy el derecho de negarle el título de primer organizador del país, después de la época semibárbara del caudillaje y de la tiranía. Ante la obra realizada y cumplida, toda discusión sobre la sinceridad del propósito está desacreditada desde el primer momento. La sinceridad y la virtud de la obra, fueron negadas con el apasionamiento de 1852, en 1859, como en 1860, como muchos años después.

Convencidos los dos bandos, — los dos fragmentos de la Nación Argentina y en constante actitud de guerra civil, — de la suprema necesidad de la paz y de la unión, buscaron alternativamente esa paz y unión, por la guerra, que terminara con la influencia de Urquiza, ó que la mantuviera y se impusiera á los porteños.

No el federalismo ó el unitarismo, no la Constitución ó la unión nacional, no la paz y el progreso del país, fueron objetos de sentimientos que se sobrepusieran á las desconfianzas y antipatías personales que habían dividido en

tiranos y *demagogos*, al día siguiente de Caseros, á los que juntos habían luchado por derribar la tiranía.

En 1859, el Ministro Plenipotenciario de los Estados Unidos, don Benjamín Yancey se empeñó en una mediación entre el Presidente de la Confederación Argentina y el Gobierno de Buenos Aires, para alcanzar la paz y la reincorporación de la Provincia á la Nación. En la extensa nota oficial que el intermediario pasó al General Urquiza, en 30 de agosto de aquel año, refiere que la primera condición puesta por el Gobernador don Valentín Alsina, para aceptar la mediación, fué la de que el General Urquiza se retirara de la vida pública. «Entonces, y allí mismo, dice el Ministro Norte Americano, declaré positivamente al Gobernador Alsina, que no podía considerar tal proposición, y que tampoco hubiese considerado una proposición por parte de S. E. imponiendo al Gobernador Alsina, abdicar su puesto y retirarse de toda vida pública». Admitida después la mediación, y propuestas las bases del arreglo, que el informe refiere detenidamente,

ocurrió lo que dice el mismo en los términos siguientes:

«En la entrevista del 10 del corriente, que fué la última, los negociadores de Buenos Aires propusieron una sola estipulación en substitución á sus bases originales y á las mías, la cual transcribo aquí por su brevedad:

«Tan pronto como el General Urquiza se retire de la vida pública, el Estado de Buenos Aires concurrirá á una Convención Nacional, á revisar la Constitución de la Confederación Argentina de 1° de Mayo de 1853, con el fin de reunirse inmediatamente á las demás Provincias Argentinas, bajo una ley común.—Buenos Aires, Agosto 10 de 1859.—*Dalmacio Vélez Sarsfield.* —*José Mármol.* (1)

2. El sentimiento de simpatía ó antipatía política, como muchos sentimientos que de una manera ú otra comprenden una preparación intelectual, una serie de asociaciones mentales,

---

(1) J. VICTORICA — *Urquiza* y *Mitre*, p. 272. — Este libro, que puede tomarse como el alegato de una parte en un pleito, abunda en documentos de mucho interés, que deben leerse sin olvidar los que podría ofrecer el alegato de la otra parte.

no es, ni podía ser un sentimiento simple ó único en los hombres que presentaron esta proposición. El mismo informe del Ministro Yancey ha conservado el razonamiento con que el Ministro del Gobierno de Buenos Aires, Vélez Sarsfield, y el senador Mármol defendieron su proposición: «Que Buenos Aires había estudiado y *trataba de imitar el ejemplo de Estados Unidos de América:* había iniciado la supremacía de la autoridad civil sobre la militar y desconocía el reino de los caudillos. Que V. E. había gobernado este país, más ó menos, bajo una tiranía de veinte años. Que V. E. había demostrado mala fe al sitiar á Buenos Aires en 1852, después de haber declarado á su Gobierno en 19 de septiembre de 1852, que, como Director Provisorio de la Confederación, dejaba á la Provincia de Buenos Aires en libertad de disponer de su propio destino. Que también V. E. había violado y anulado los tratados de diciembre y enero de 1854 y 1855. Por consiguiente, Buenos Aires no podía confiar en V. E. ó hacer arreglos para incorporarse á la Confederación, mientras V. E. ocupase un puesto en el poder civil ó militar». Hay en

estas palabras, como en lo demás que el informe refiere, muchos temas de observación y estudio de la psicología individual y social de los políticos de aquella época, que quedan un tanto fuera del objeto de este libro. Las transcriptas bastan para que pueda inferirse de ellas, el conjunto de preocupaciones y sentimientos que explicaban la oposición personal á Urquiza, mantenían la secesión á Buenos Aires, y hacían estudiar é imitar á Estados Unidos en la supremacía de la autoridad civil sobre la militar.

3. El año 1859 daría su fecha al *Pacto de Unión* entre Buenos Aires y la Confederación. Pero el Pacto sería puesto sobre frágiles bases. Los sentimientos de odio á Urquiza eran muy intensos en el Gobierno, y sin duda, en la mayor parte del pueblo de Buenos Aires. La Legislatura de Buenos Aires, había sido abierta el 1° de Mayo por el Gobernador doctor Valentín Alsina, con palabras, ó mejor dicho, con un grito de guerra: « Comprendo bien que á vuestra satisfacción va á mezclarse un sentimiento penoso, al saber que hoy se intenta sofocar la libertad, conturbar la paz, detener el progreso. Si, señores, es preciso

decirlo. El *iracundo* y *estúpido grito* de exterminio y guerra á Buenos Aires, ha sido altamente lanzado. Los *insensatos desprecian la tremenda responsabilidad que asumen ante Dios, ante la República Argentina, ante la humanidad,* y olvidan que Buenos Aires, forzado así á desenvainar la espada, tendrá que arrojarlos muy lejos, y quizás por mucho tiempo »... « Baste decir, por ahora, que esa guerra, cuyo objeto es hacer que Buenos Aires retroceda á las odiosas condiciones de un pasado de lúgubre memoria, una guerra de exterminio material, político y moral, una guerra en odio, no tanto á los hombres de Buenos Aires, señores, cuanto á las instituciones, á las leyes, á los principios y á la prosperidad de Buenos Aires: una guerra, en fin, en que tal vez va á fijarse perdurablemente el destino no solo de *nuestro Estado,* sino de la *Nación Argentina;* será un suceso de inconmensurables resultados, aunque para obtenerlo, fuerza será que *el país* se resigne á grandes sacrificios, como indudablemente los hará. Entretanto, señores, el Gobierno, decidido á llenar totalmente sus deberes, cuenta con esa providencia que tantas veces

bendijo la bandera de Buenos Aires, y cuenta con vuestro decidido apoyo, con la universalidad y energía del sentimiento público, y con esa ardiente repulsión que halla en los corazones generosos la sola idea de una nueva humillación, impuesta por una nueva tiranía *(aplausos)*».

4. Las sesiones de aquel año comenzaron y continuaron en ese diapasón. El día 4 de mayo, de la primera sesión ordinaria, fué presentado un proyecto de ley, en que «el Estado de Buenos Aires declaraba pública y solemnemente que aceptaba con todas sus consecuencias, la guerra que injusta é inconsideradamente le ha declarado el General Justo J. de Urquiza, Jefe de las trece Provincias Confederadas, por medio de actos públicos y oficiales». El orador que fundaba el proyecto llamaba á Urquiza «gaucho despreciable», y luego decía: «Aliado oficialmente al partido federal que representa en estos países toda clase de infamias y escándalos, no hay clase de escándalo é infamia que no haya puesto en juego para abatir la dignidad del pueblo porteño. Invasiones, depredaciones vandálicas, todo, todo lo ha intentado... A pesar de

conducta tan infame como criminal de Urquiza, Buenos Aires lo ha tolerado todo... » Al día siguiente se presentaba otro proyecto suscrito por Emilio Castro, Emilio Agrelo, Antonio C. Obligado, Carlos Tejedor, José Barros Pazos, Juan A. Gelly y Obes y Rufino de Elizalde, que autorizaba al P. E. « para repeler con las armas la guerra que ha declarado de hecho el Gobierno de las Provincias confederadas, y continuarla dentro ó fuera del territorio del Estado, usando de todos los derechos del beligerante ». Fundó el proyecto el doctor Tejedor, y al hacerlo decía que la guerra sería funesta por los medios que se han de emplear: « Con los recuerdos de la tiranía pasada, con los hombres que se han afiliado entre nuestros enemigos, con el odio que nos profesan, ella tiene que ser por fuerza *sangrienta* y *asoladora* ».

El doctor Rufino de Elizalde, sería poco después Ministro de la Presidencia de Mitre y candidato él mismo á la Presidencia. Para este orador, como para el doctor Tejedor, como para casi todos los porteños de entonces, la *patria* era Buenos Aires; y en cuanto á la composición del ejér-

cito *enemigo,* era para él de « antiguos rebeldes, traidores á su bandera, escapados de la acción de la justicia, criminales que teniendo miedo por crímenes, habían escapado desde que cayó Rozas »... « Los prisioneros que tomemos van á ser reos escapados de la justicia, ó criminales famosos. Es necesario, pues, proveer á la justicia ordinaria para que pueda castigar prontamente á estos reos de delitos graves, que habiendo burlado las leyes del país van á traernos la guerra ». En la misma sesión, el doctor Barros Pazos, que pocos años después sería miembro de la Corte Suprema de Justicia Federal, pronunciaba un violentísimo discurso contra el « caudillo sanguinario de Entre Ríos » y el « héroe infame de los degüellos de Vences », y terminaba con esta proclama militar: « aceptemos la guerra, sin tregua, sin cuartel, sin capitular jamás con el caudillo y sus secuaces, y si nos viésemos en la necesidad de poner el pie en el territorio de la Confederación, quememos como Cortés las naves, recordando que no hay salvación más que en el triunfo ». El proyecto fué unánimemente aprobado.

En la misma sesión se presentó otro que destinaba veinte millones de pesos moneda corriente, « exclusivamente á sufragar los gastos que origine la defensa y seguridad del territorio y soberanía del Estado, para repeler la guerra á que es provocada por el Gobierno de las Provincias Confederadas ». Se votó inmediatamente.

En la sesión siguiente (11 de mayo) se presentaron varios proyectos que dieron lugar á análogos discursos : uno que imponía la pena de dos años de servicio en la frontera, á todos los que habían suscripto solicitudes de guerra contra el Estado, y entraran en él sin permiso especial, con justa causa. Otro, en que se declaraba al General Urquiza y á todos los que directa ó indirectamente contribuyeran á hacer la guerra al Estado de Buenos Aires, responsables con sus bienes, de todos los gastos que fueran necesarios para repeler sus injustas agresiones. Un tercer proyecto declaraba « traidores á la Patria á los hijos de Buenos Aires que han firmado los pronunciamientos de los diversos pueblos de la Confederación, pidiendo la guerra contra este Estado y el exterminio de sus hijos ». El doctor

Montes de Oca [1] fundaba la moción de dar un manifiesto que expresara á las Provincias las razones que se tenían para aceptar la guerra, y el distinguido hombre público llamaba á Urquiza « el tigre de Montiel ». Su discurso no era inferior á los otros en invectivas violentas.

5. Enardecidas así las pasiones, y estimuladas por la discusión de la prensa y la formación de un partido que quería la reincorporación inmediata, se explica que fueran rechazadas las proposiciones de paz y las mediaciones como la del Ministro de los Estados Unidos.

El Gobierno de la Confederación protestaba estérilmente contra las imputaciones de intentar la guerra, en que se mostraban unánimes el Gobernador y la Legislatura de Buenos Aires. El Vice Presidente de la Confederación, Dr. del Carril, decretó el 20 de mayo, la interdicción de todos los puertos de la Confederación, para el comercio y comunicación con Buenos Aires, por

---

(1) D. Manuel Agusto, distinguido médico y político, que ocupó el Ministerio de Relaciones Exteriores en 1879 y falleció en 1881; tio del profesor de derecho constitucional del mismo nombre, también ex-Ministro de Relaciones Exteriores.

« haberse permitido el Gobierno de esta última interceptar el tráfico legítimo con los puertos de la Confederación, deteniendo buques neutrales, y sustrayendo de ellos cargamentos que conducían para estos puertos, bajo la seguridad de la paz existente, y de la fe de los tratados ».

Las recriminaciones eran análogas á las que partían de Buenos Aires.

« Debiendo el Gobierno impedir, por otra parte, decía el decreto, el efecto de las maquinaciones subversivas que los mandatarios de aquella localidad no han cesado de poner en obra para alterar el orden, y perturbar la paz pública en la Confederación, y muy especialmente al presente, que por documentos públicos se confirma este indigno propósito, disimulado pero practicado pérfidamente en el espacio de cinco años consecutivos ».

Otro decreto del mismo día puso todas las fuerzas de la Confederación al mando del General Urquiza, á quien facultó para movilizar las que fueren necesarias sobre cualquier punto del territorio de la Nación, con el objeto de atender á la seguridad de la Confederación, hasta *afirmar la*

integridad nacional. La orden contenía la facultad de reducir á Buenos Aires por la fuerza; el art. 3° llamaba al Gobierno de la misma « autoridad *rebelde* ». En los fundamentos del decreto se lee: « que el Gobernador de Buenos Aires, rasgando el velo de sus miras siniestras, ha supuesto la declaración por parte de la Confederación, de una guerra de hecho contra Buenos Aires, no obstante no poder citar un solo acto gubernamental en que fundar su aserto; que tanto en el mensaje del Gobernador don Valentín Alsina, á la Cámara Legislativa, como en las leyes últimamente sancionadas por ella, se formula clara y distintamente, la declaración de la guerra contra la Confederación Argentina; que en los citados actos oficiales, el gobernante de Buenos Aires ha solicitado autorización para levantar fondos con que hacer la guerra, y para llevarla dentro y fuera del territorio de la Provincia, y se le ha otorgado; que por la orgullosa é insolente determinación del Gobierno de Buenos Aires, de no recibir comunicación alguna del Gobierno Nacional, toda iniciativa pacífica y fraternal se ha hecho humanamente imposible;

que recientemente, la inhibición notificada á nuestro Agente comercial, para que no pueda desempeñar sus funciones en la ciudad de Buenos Aires, salvo los respetos debidos á su persona y conducta intachable, sirve solamente para moderar el odio y aversión de aquel Gobierno á cualquier relación nacional, civil, comercial ó política con la Confederación Argentina, en desprecio de todos los sentimientos, obligaciones y conveniencias sociales; que ante esa actitud bélica, ofensiva y procaz, es indispensable colocar el poder militar de la Nación, al cargo y dirección del jefe ilustre, que tantas pruebas ha dado de su lealtad y respeto á la ley».

6. Tal era, según la fuente de documentos oficiales, la disposición de ánimo que debía conducir á uno y otro bando, armados á la batalla de Cepeda. El ejército de Buenos Aires, mandado por el General Mitre, fué vencido, y el ejército vencedor, al mando de Urquiza, avanzó hasta la ciudad. Después de los discursos heróicos que he recordado, ningún epílogo más autorizado que el del General Mitre. « Vino el 8 de noviembre, dice, y todos desesperaron. La Legislatura apoyada,

en una parte del ejército, conspiró contra la situación. El miedo fué su poderoso auxiliar. Tejedor trató con Urquiza».

Con la mediación del Gobierno del Paraguay, representado por el General don Francisco Solano López, se celebró en San José de Flores, el 10 de noviembre de 1859, el llamado *Pacto de Unión.* Por este *Pacto,* Buenos Aires declaró ser parte integrante de la Confederación Argentina, y que «verificaría su incorporación por la aceptación y jura solemne de la Constitución Nacional». Se estipuló que una Convención Nacional examinara la Constitución sancionada en mayo de 1853, vigente en las demás Provincias Argentinas; si la Convención Provincial aceptara la Constitución de 1853, se haría jurar solemnemente en Buenos Aires; y en el caso en que la Convención Provincial manifestare que tenía que hacer reformas en la Constitución, esas reformas serían comunicadas al Gobierno Nacional, para que el Congreso decidiera convocar una Convención *ad hoc* que tomara en consideración las reformas, á la cual Convención, la Provincia de Buenos Aires enviaría sus diputados con arreglo á su población, y

acataría lo que la Convención así integrada definitivamente decidiera», salvándose la integridad del territorio de Buenos Aires que no podría ser dividido sin el consentimiento de su Legislatura. En este pacto representaron al Gobierno de Buenos Aires, el doctor don Carlos Tejedor y don Juan Bautista Peña, y al Presidente de la Confederación Argentina, el General don Tomás Guido, el General don Juan Esteban Pedernera y el doctor don Daniel Aráoz. En el preámbulo abundaron en declaraciones amistosas «decididos los gobiernos á poner término á la deplorable desunión en que ha permanecido la República Argentina desde 1852, y á resolver definitivamente la cuestión que ha mantenido á la Provincia de Buenos Aires separada del gremio de las demás que constituyeron y constituyen la República Argentina, las cuales unidas por un vínculo federal reconocen por ley fundamental la Constitución sancionada en 1° de mayo de 1853»; dijeron así mismo, que era su inspiración «la paz y el decoro de cada una de las partes, hasta arribar á un convenio de perpetua y perfecta reconciliación, por el cual quedase resuelta la incorpo-

ración inmediata y definitiva de Buenos Aires á la Confederación Argentina, sin mengua de ninguno de los derechos de la soberanía local reconocidos como inherentes á las Provincias Confederadas y declarados por la propia Constitución Nacional ».

7. Vistas las animosidades con que había comenzado el año político de 1859, estas declaraciones de afecto, consecutivas de un hecho de armas, no podían arraigar hondamente en el espíritu de los porteños, que sentían la humillación de la derrota por encima de los entusiasmos por la unidad nacional. El patriotismo localista continuó manifiesto y subsistió por muchos años más. Fué electo por ley de 2 de mayo de 1860, Gobernador constitucional del Estado de Buenos Aires, el General don Bartolomé Mitre. No tiene valor la censura que se le ha hecho de que continuara usando el título de Gobernador del Estado, en vez de Gobernador de la Provincia, después del Pacto de unión, desde que subsistía la Constitución de 1854, no estaba aún jurada la reincorporación, y la ley de su nombramiento le daba la designación que acabo

de recordar. El Gobernador electo se recibió del cargo el día siguiente, y en sus discursos declaró que marcharía decididamente á la realización de la unión argentina, á la más pronta incorporación de Buenos Aires al resto de la familia argentina, como el mejor medio de asegurar su paz en lo presente y hacer la felicidad en lo futuro, pero salvando siempre el decoro, los derechos y los intereses de Buenos Aires, sin retroceder ante nada y ante nadie, para que en ningún caso fueran menoscabados. Este lenguaje deja la impresión de que los términos afectuosos del Pacto de unión no estaban perfectamente consolidados en los ánimos del partido dominante en Buenos Aires, que con la mayoría legislativa había nombrado gobernador al vencido en Cepeda. Se acentúa más aún esta impresión, con el recuerdo de las luchas contra Urquiza: un párrafo del discurso dice que para realizar su programa cuenta el gobierno « con la decisión y las virtudes cívicas de la valerosa guardia nacional ceñida con la triple corona de Septiembre, del Sitio y de Cepeda ». Estas palabras debieron parecer á su autor convenientes para responder á alguna parte

del sentimiento público y de la asamblea legislativa á la cual se dirigían, pero en sí mismas no eran propias de una política de olvido de las disidencias pasadas, de los enconos y de los odios que debían darse por extinguidos; y en efecto no lo estaban. En el lenguaje de aquella época se había hablado tanto del pueblo de Buenos Aires, de su heroísmo, de sus grandes virtudes cívicas, de su valor guerrero, eran tan recientes los vituperios contra Urquiza, « el gaucho sanguinario », el « degollador », el « tirano », el « infame de todas las infamias », que la lógica de los sentimientos se rebelaba contra el hecho de tener que aceptar la obra de la unión nacional y de la Constitución, realizada por quien había sido objeto de tantas invectivas.

Es de notarse que en este discurso, como en otros actos públicos del General Mitre, aparece expresado el sentimiento de la unión nacional. El Presidente de la Asamblea, señor don Emilio Castro contestó el discurso del Gobernador, expresando también el deseo de la unión argentina. « Graves son los compromisos que habéis contraído, dijo, pero las solemnes palabras que

acabáis de pronunciar llenan de satisfacción el corazón de los que aman la nacionalidad argentina, la libertad y la paz. Vais á tener la gloria de que durante vuestra administración reaparezca unida la antigua República Argentina ; y Buenos Aires, en cuyo recinto se ha salvado la libertad de la República, tiene derecho á esperar que su reincorporación no sea un sacrificio para nadie ».

8. De estos antecedentes y de los que he recogido en el capítulo precedente, puede concluirse que de uno y otro lado, los gobiernos de las dos fracciones que regían los destinos del país, aspiraban á un solo é idéntico propósito : la unidad nacional bajo el imperio de una Constitución. Pero una disidencia que comenzó por ser principista en 1852, se transformó en una pasión de antipatía y de odio intenso, que llevó á la segregación de Buenos Aires y al constante estado de guerra que no terminaría sino con la batalla de Pavón, cuando la fracción vencida en 1859 hubiera logrado el predominio en el Gobierno, y ya el mismo Urquiza, realizado su objeto, facilitaría con su actitud y su conducta, la aspiración común suya y de los vencidos en Cepeda.

La idea de una base popular para la Constitución de 1853, ó sea el aspecto principista de la disidencia de 1852, subsistiría aún en 1860, y la aspiración de dar esa base popular á la Constitución, superaría en el pensamiento del General Mitre, tal vez, á la importancia efectiva de alguna de las reformas introducidas por la Convención de 1860. Así resulta de los párrafos de su carta al doctor J. Carlos Gómez, que transcribo de su biografía: « Fué entonces que en las mismas columnas que había dejado usted huérfanas de su brillante pluma, abrimos campaña en favor de la reforma de la Constitución, para salvar el derecho de Buenos Aires y dar á la organización nacional una base sólida y popular. Esta idea triunfó en la Convención de Buenos Aires, y la hice triunfar en la Convención Nacional, con el auxilio del mismo Derqui y del mismo Urquiza, poniendo á la Constitución Nacional el sello de nuestra libre y soberana sanción, y arrojando al viento los últimos pedazos del Acuerdo de San Nicolás ». [1]

(1) En *Arengas*, ed. de *La Nación*, t. 3, p. 263.

CAPÍTULO XI.

El federalismo teórico y la Constitución de 1860.

1. Indicios del federalismo teórico en las primeras sesiones de la Convención Provincial. — 2. Primeras objeciones á la Constitución de 1853. — 3. Declaraciones explícitas de la influencia de la teoría constitucional norte americana. — 4. Ilogismo del Informe de la Comisión Revisora. — 5. Punto de partida del derecho público argentino, según la misma Comisión — 6. Factores éticos en la dificultad de constituir un gobierno argentino. — 7. Qué revelaria el análisis más detenido del mismo Informe. — 8. El discurso del doctor Vélez Sarsfield y la ilusión del federalismo. — 9. Los *grandes defectos* de la Constitución del 53, según el doctor Vélez Sarsfield. — 10. La Constitución de 1860 más subordinada á la teoría que la de 1853. — 11. La educación política del Norte y del Sud de América, al salir del dominio colonial.

1. Esta vez debía realizarse la unión. Entretanto, el modelo norte americano seguía trabajando las mentes deseosas de un régimen de libertad y buen gobierno, que favorecía el progreso material y la civilización del país. También lo habría favorecido la moderación de los odios y de las pa-

siones enconadas contra Urquiza; pero de esto no se tenían modelos á mano....

Con tal mezcla de antipatías personales, de sentimientos hostiles, de localismo al cual se encontraban unidos, como elementos de compensación, los de provincianos como Vélez Sarsfield y Sarmiento, y bajo la influencia de la literatura de la Constitución de los Estados Unidos, se abrió la Convención. Formaron parte de ella muchos de los más ardientes oradores de la Legislatura provincial, que no se midieron en las invectivas contra Urquiza, y muchos de los porteños que recordaban el Once de Septiembre, el Sitio y Cepeda, como las jornadas de gloria de la patria porteña.

En la segunda sesión preparatoria, la Convención recibió una nota del Ministro de Gobierno doctor Carlos Tejedor, dirigida «A los señores diputados electos para la *Convención Provincial*». Los celos del *Estado* de Buenos Aires aparecieron á propósito de la fórmula del juramento que se había propuesto, y así se discutió en dos sesiones, si se debía usar el nombre de *Provincia* ó el de *Estado*. El ejemplo de los Estados Unidos

se tenía presente aún para estas dificultades, que eran ya de menor cuantía. El doctor Roque Pérez, que se expresó con mucha cordura, utilizó el argumento de la comparación con el modelo. «Si hemos de estar al espíritu de la Constitución de los Estados Unidos, decía, veremos que la palabra *estado* que se aplica á los pueblos de la Unión, tiene menos alcance que la palabra *provincia*, que se ha consignado en la Constitución de las Provincias confederadas». Y su demostración tomaba pie en la comparación de las atribuciones que la Constitución del Norte dá al poder general para enviar á los Estados, agentes con jurisdicción propia. Las posteriores notas del Gobierno fueron ya dirigidas á la *Convención del Estado.*

2. Digo que los hombres de Buenos Aires, como se les ha llamado, llevaban el lenguaje de sus recientes pasiones á la Convención, aún los que no podían inspirarse en el sentimiento de la patria porteña. En un discurso de tono templado y sereno, de Sarmiento, en la primera sesión ordinaria, decía de la Constitución de 1853, que no había nacido de la libertad, que no fué examina-

da por los pueblos, que fué mandada obedecer desde un campamento, en un cuartel general de un ejército. Es sabido, agregaba, que Buenos Aires, por error, si se quiere ó por cualquier otra causa, mira con antipatía esa Constitución, que le tiene prevención y que jamás la unión de los pueblos puede hacerse sólidamente cuando existen, esas preocupaciones.

3. El «Redactor de la Comisión Examinadora» fué explícito en cuanto á la influencia de la teoría constitucional de los Estados Unidos, sobre sus decisiones y su proyecto de reformas á la Constitución en examen. «Una vez aceptado el hecho establecido, de la forma federal, (que es la ley del Estado, la base sobre la cual se ha pactado) la base de criterio de la Comisión, al formular sus reformas, ha sido la ciencia y la experiencia de la Constitución análoga ó semejante, que se reconoce como la más perfecta, la de los Estados Unidos, por ser la más aplicable y haber sido la norma de la Constitución de la Confederación. Así, muchas veces ha debido acudir á su texto, en caso de duda ó deficiencia, utilizando á la vez el caudal de las leyes suplementarias

que la aclaran, así como al cuerpo de doctrina que ellas forman; porque, sin esto, la ley argentina sería, en muchas de sus partes, letra muerta, sin significado alguno». El problema de la organización constitucional se resolvía de este modo en términos análogos á la solución de 1853: dada la base de la forma federal, consagrada por la fuerza de la palabra como satisfacción del caudillismo dominante en aquella época, y consagrada por la tendencia separatista y las antipatías de Buenos Aires, ajustar al hecho la teoría de una organización parecida, aunque puesta esta última sobre bases históricas y sociales, y sobre una educación del pueblo en las prácticas de la libertad, bien diferente por cierto, de la que habían alcanzado los pueblos argentinos, en medio de su cuasi barbarie y despotismo.

«La Comisión no ha desconocido al adoptar esta regla de criterio, agregaba el mismo documento, que cada pueblo tiene su modo de ser peculiar, sus principios fundamentales de gobierno, encarnados en sus costumbres, en sus antecedentes históricos, sus instituciones de hecho, que no están escritas y que tienen toda la fuerza de la

ley aceptada, y por consecuencia, que cada pueblo tiene en sí mismo su constitución, y que no es posible organizar bien una nación en teoría, prescindiendo totalmente de las leyes del tiempo y del espacio.... Pero ha reconocido también que no obstante estas verdades prácticas, el legislador debe propender siempre á levantar los hechos á la altura de la razón, poniendo á la ley de parte de ésta, en vez de capitular con los hechos que no tienen razón de ser; porque, como lo ha dicho un célebre publicista, legislador también de una confederación, si las costumbres influyen poderosamente sobre la ley, la ley á su vez ejerce su influencia sobre las costumbres; y tan irracional sería lanzarla violentamente contra la corriente de las opiniones, como cobarde é imprudente dejarla arrastrar á merced de ella.»

Veremos después que aún en la adopción de estos principios, la Convención fué más teórica que práctica, y tuvo menos en cuenta las circunstancias particulares que las enunciaciones principistas. Entre tanto, adviértese que la imitación del modelo se repite y declara una vez más en el mismo Informe, cuando dice «que siendo hasta el

presente el gobierno democrático de los Estados Unidos, el último resultado de la lógica humana, porque su Constitución es la única que ha sido hecha por el pueblo y para el pueblo, sin tener en vista ningún interés bastardo, sin pactar con ningún hecho ilegítimo, habría tanta presunción como ignorancia, en pretender innovar en materia de derecho constitucional, desconociendo las lecciones dadas por la experiencia, las verdades aceptadas por la conciencia del género humano ». En cuanto al derecho federal, dice todavía, que « no teníamos títulos para enmendar ó mutilar las leyes de la nación que ha fundado y consolidado prácticamente las instituciones federativas, apoyándose en esos mismos principios, invocando nosotros el especioso pretexto de la originalidad ó de las especialidades nacionales, porque la verdad es una, y sus aplicaciones solo tienen autoridad cuando cuentan con la sanción del éxito».

En este párrafo iba la réplica á Alberdi, que había querido que la Constitución fuera original, dentro de las formas del modelo, y sostenía que toda Constitución debía serlo.

4. No puede convenirse en la lógica de este

Informe. Tan pronto son las costumbres las que determinan una Constitución que no está escrita, pero que tiene toda la fuerza de la ley aceptada, y se reconoce cuerdamente que no puede organizarse una nación con una teoría, como se declara que no se tiene derecho de tocar, enmendar ni mutilar las leyes de la nación que ha fundado las instituciones federativas, de lo que debería seguirse, que lo único admisible como Constitución Argentina sería la traducción castellana de la Constitución de los Estados Unidos.

No tengo, en verdad, que ocuparme de los fundamentos del Informe, como lógica ó como derecho constitucional práctico; me basta mostrar con las palabras transcriptas, de qué manera acepta y se somete á la autoridad de la teoría norte americana, sin considerar todos los factores que en Estados Unidos han podido valer para el establecimiento del gobierno y régimen de libertad, de justicia y de progreso que se admira.

No advirtieron los mismos autores, que enredaban su razonamiento en un sofisma, cuando derivaban del régimen federativo tantos beneficios que dan especial carácter á la civilización

norte americana, ¿Porqué no atribuirlos á tantos otros hechos históricos, sociales ó religiosos, que diferencian el pueblo anglo-americano del nuestro? Si el régimen federal fuera la verdad *una* y *única*, todos los pueblos de la tierra serían capaces de aplicarlo y observarlo. No parece posible que se pueda hoy sostener tal proposición.

5. El Informe va aún más allá que lo expuesto al atribuir autoridad á la teoría norte americana. Para él, no hay derecho público argentino, ni federación como derecho, sino á partir de la Constitución de 1853, «vaciada en el molde de la de los Estados Unidos». La federación, como partido militante no dió origen á ningún derecho público argentino. El tratado conocido con la denominación de Liga del Litoral, agrega, no fué en realidad sino una liga de gobiernos despóticos que no tuvo un solo día de existencia, por lo que respecta al derecho. Invocado después como base de reorganización política, solo ha servido para autorizar el Acuerdo de San Nicolás, que como hecho comprometió la integridad nacional, dividiendo á la República en dos campos armados, y como derecho, reaccionó contra los principios conserva-

dores que podían cimentar la asociación política. Y al recordar los fundamentos del Acuerdo, los condena como un error «que tuvo por origen el prurito de elevar á la categoría de antecedentes constitucionales, las páginas fugitivas de un derecho público que nunca tuvo existencia real, y que jamas representó otra cosa sino las aspiraciones impotentes de los teorizadores del hecho consumado, que pretendían sujetar á la regla la violencia ó los sofismas de los que, capitulando con su conciencia, se dejaban arrastrar por la mano del arbitrario».

6. Los hechos anteriores, invocados tantas veces, después de la Constitución federal, como fundamento del sistema, no valían nada ni debían ser invocados como fuente del derecho federal, á juicio de la Comisión que proyectaba acentuar el federalismo á la norte americana, de la Constitución mixta de 1853. Según ella, todavía, «no fueron simples formas de gobierno las que armaron á los pueblos, unos contra otros; en el fondo de todas las cuestiones había algo más serio que dividía profundamente á los partidos: era la razón que no podía transigir con la violencia,

que no podía pactar el derecho con el hecho, sin abdicar el primero de sus principios, y sin que el segundo se convirtiese á su vez en derecho positivo y expreso. La transformación se operó en parte, en el Congreso de Santa Fe que dictó la Constitución de 1853, obligatoria tan solo para trece Provincias, con excepción de Buenos Aires, que se constituyó en estado disidente en uso de su propia soberanía». Este es el punto de partida. «Solo desde entonces se encontraron, uno en presencia de otro dos derechos: el derecho nacional que representaba la Confederación, calcado sobre la Constitución de los Estados Unidos, y el derecho de Buenos Aires expresión de la soberanía provincial, que tenía sus raíces en el pasado (aquí tienen valor los antecedentes históricos antes negados) perfeccionado por el progreso de sus ideas democráticas».

7. El análisis más detenido de este documento, tan interesante como explicación del federalismo de la Constitución de 1860, demostraría, entre otras cosas, la influencia de lecturas filosóficas, y de ideas morales que acordaban á la razón el supremo imperio sobre los hechos sociales;

y entendían posible ajustar una sociedad á un molde determinado, sin mayor consideración de los hechos reales, criterio bien diverso del que inspiró la Constitución de 1853, en que la influencia de las circunstancias de hecho dominaban el modelo elegido. Se encontraría en él la mayor influencia de las lecturas que contienen la teoría literaria de la Constitución de los Estados Unidos, y originan la concepción abstracta de un federalismo que se entiende bueno para todos los países y en todas las circunstancias; sin advertir que no se trata de un instrumento de música, tan fácil de hacer sonar como un órgano de manubrio, sino del más complicado sistema de instituciones políticas que se haya concebido, como producto original de un pueblo educado en el más alto sentimiento individualista del derecho. Se encontrarían en él las pasiones de 1852, que no perdieron ocasión de protestar una vez más contra el Acuerdo de San Nicolás, contra los precedentes que invocaba, contra los principios que alegaba, y que no era bueno ni disculpable siquiera como antecedente de la Constitución de 1853, aceptada como punto de

partida del derecho público argentino. Se encontrarían también los sentimientos del localismo porteño, como base del derecho particular del estado federado, y del derecho público provincial, que se desconoce implícitamente á todas las otras provincias, que solo pueden presentar en su Constitución un cuerpo de derecho nacional que debe equilibrarse y transigir con la soberanía provincial del Estado de Buenos Aires.

8. El miembro informante de la Comisión fué el doctor Vélez Sarsfield, y su primer discurso en la sesión del 25 de abril de 1860, fué la confirmación inmediata de las conclusiones que surgen del informe que acabo de examinar. El doctor Vélez Sarsfield declaró no haber propuesto él ninguna reforma á la Constitución de la Confederación, exceptuando una en el poder judiciario, á que le obligaba su profesión de abogado. Había aceptado, por largas consideraciones que expone, las reformas propuestas por los demás, con la más sana intención. Expone luego la síntesis histórica de la Constitución de los Estados Unidos; pero al hablar de la obra de 1853, que él mismo habría acep-

tado sin modificación, le falta el lenguaje de la serenidad, de la calma, del sentimiento de justicia, por el cual debería reconocerse el mérito á quien lo tuviera. Parecería que al hablar, hubiera sentido el orador que á su vista pasaba la sombra para él antipática, de Alberdi. El secreto rencor debió dar una vibración particular á su voz cuando dijo: « la Constitucion de los Estados Unidos ha hecho en setenta años la felicidad de un inmenso continente. Los legisladores argentinos la tomaron por modelo; sobre ella construyeron la Constitución que examinamos; pero no respetaron ese *texto sagrado* y una *mano ignorante* hizo en ella supresiones y alteraciones de gran importancia, pretendiendo mejorarla. La Comisión no ha hecho sino *restituir el derecho constitucional de los Estados Unidos en la parte que se veía alterado.* Los autores de esa Constitución no tenían ni los conocimientos ni la experiencia política de los que formaron el modelo que truncaron. Desconfiad, señores, en esta materia de los conocimientos de los abogados. En nuestro país la jurisprudencia es una ciencia mercantil industrial. Ocurrieron

á doctrinas europeas. Pero qué saben los europeos de derecho federal, en qué libro europeo pueden los hombres de América aprender algún derecho constitucional? » Y más adelante, refiriéndose al mismo derecho europeo, agregaba: « ¿ Qué doctrina, pues, podíamos recibir de tales hombres y de tales pueblos, cuando se trataba de formar una Constitución democrática? Sin embargo, los autores de la Constitución de la Confederación siguieron estos falsos maestros, olvidando los experimentados principios y ejemplos de los Estados Unidos ».

No parece posible que no se vea la ilusión de que eran víctimas aquellos hombres que así hablaban bajo la influencia que en su espíritu ejercían las preocupaciones, las pasiones, el ideal para crear una Constitución democrática y federativa y aplicarla á un pueblo no educado ni en las prácticas democráticas, que nada tienen que ver con las demagógicas y semibárbaras, ni en las ideas del complicado sistema federativo, que nada tiene que ver con los odios locales suscitados y mantenidos por la influencia del caudillaje y de la tiranía.

9. Las grandes tachas opuestas á la obra de los Constituyentes de 1853, su sacrilegio (atentado á la obra sagrada de la Constitución norte americana) se redujeron á poca cosa, y no fueron tan grandes como decía, cuando el mismo orador se limitó á explicar porqué no proponía reformas. El hecho se impuso indirecta y directamente para mantener la Constitución primitiva. Un ejemplo: el orador informante decía; « Un artículo de la Constitución dice que la Nación suplirá el déficit de los presupuestos provinciales, y esto parece un presente griego. ¿ Qué tiene que ver el gobierno general con el presupuesto de cada Provincia ? Ellas son completamente libres é independientes en su régimen interior y pueden gastar de sus rentas lo que quieran. ¿ Por qué el Congreso llamaría á sí los presupuestos de gastos de cada estado federal ? Este artículo es enteramente contrario á los principios de una federación política, porque Buenos Aires no pediría jamás á la Nación el déficit para sus gastos ordinarios, y como hoy no haría poco la Confederación en atender á su propio déficit, es inútil reformar, por ahora, el artículo ».

Otro ejemplo: el orador continúa denunciando los *grandes* defectos de la Constitución de 1853, obra de los abogados que pusieron manos sacrílegas sobre el modelo de los Estados Unidos. Otro de ellos es la composición del Poder Ejecutivo, donde hay una mezcla de principios monárquicos y de principios republicanos alterando la Constitución que le servía de modelo. «En los Estados Unidos el Poder Ejecutivo reside en una sola persona: no hay allí ministros ni poder ministerial. Se trató de ponerle un consejo responsable y se advirtió muy bien que la responsabilidad se disminuye cuando es dividida con otros. La Constitución de la Confederación, como la de Buenos Aires, declaran que el Poder Ejecutivo reside en una sola persona; pero esa persona nada puede por sí sola: es preciso que otro semigobernador se ponga á su lado y responda como él de los actos de ambos. Pregunto ¿en quién reside el Poder Ejecutivo? Nadie podrá responder. Pero esta alteración en la Constitución de los Estados Unidos, respecto á la composición del Poder Ejecutivo, no exige una urgente reforma». ¿Para qué tanta crítica y tan

severa, contra la Constitución de 1853, para qué tan dura calificación á sus diferencias con la Constitución del norte, si después resulta que no era necesario, ó por lo menos urgente, corregir tan grandes defectos ?

Los constituyentes de 1853 no tuvieron en la Convención nacional *ad hoc*, sino una débil defensa contra tantas imputaciones como las que se hicieron contra ellos y su obra, en la Convención provincial de 1860. Apenas la palabra del diputado Seguí se hizo oir para asegurar que las instituciones discutidas y sancionadas en 1853, no fueron el resultado de las influencias del poder, sino el fruto de las creencias y del estudio más ó menos completo de las doctrinas democráticas.

10. De tenerse que resolver hoy el pleito entre las teorizaciones de 1853, que tenían por base principal la consideración de las circunstancias particulares y de los hechos consumados y predominantes, por una parte, y por otra, las teorizaciones de 1860, que miraban principalmente al ideal y protestaban contra los hechos, habría que hacerlo en favor de los primeros. Aún si

se supone que los dos concibieran de la misma manera las instituciones federales, los primeros pensaron más que los segundos en las condiciones peculiares del pueblo á que debían aplicarse. Sabemos hoy que son muchos los factores diferenciales del pueblo norte americano y del argentino; tal vez se exageraran estas diferencias. Pero debe pensarse que se hallaron más próximos á la verdad los que tuvieron presentes mayores distinciones, que los que recordaron algunas y sostuvieron teóricamente la aplicación del régimen federal norte americano, que sería escuela de jurisconsultos y de jurisprudencia, á partir de 1860. Hoy se han diversificado dentro de la evolución nacional, los datos que pueden convenir para la elección del mejor régimen de gobierno. Sin tomar en cuenta esta última circunstancia, en las dos épocas de la Constitución argentina el pueblo tenía sentimientos de adhesión personal á sus caudillos, y antipatías localistas muy pronunciadas que hemos alcanzado á conocer los que podemos tener algún recuerdo de la época anterior al año 80. Pero estos sentimientos no constituyen un elemento de educación política;

antes al contrario, deberían considerarse como perturbadores y retardarios de tal educación.

11. Dos documentos podrían servir de término de comparación para apreciar la distinta educación en el sentimiento individualista del derecho, que constituye parte tan esencial de la educación política, en el pueblo del norte y en el nuestro. El acto más memorable para el pueblo de Buenos Aires, aceptado por el pueblo argentino, es el del acta del 25 de Mayo de 1810, en que el Cabildo de la ciudad erigió una junta de gobierno y promovió la formación de una representación nacional. Mas aún, puede tomarse como documento único la serie de actas que consignan el movimiento popular inicial de la independencia del poder español. Los vecinos importantes de la ciudad, constituídos en Cabildo abierto, proveyeron al modo de darse un gobierno en nombre del rey Don Fernando VII, cuando el poder de éste se hallaba momentáneamente suspenso, y en consecuencia caduco el de su representante. No hay en el Acta la declaración de un derecho público ni declaraciones de derechos del hombre y del ciudadano, que se hacían ya en aque-

lla época y que fueron imitadas después. Lo más que ella contiene es el germen del régimen representativo, en cuanto invita á los demás cabildos de ciudades y pueblos para enviar sus representantes que decidieran en la Capital la forma de gobierno que se considerare más conveniente.

Esto es lo que había podido producir la incipiente democracia colonial argentina.

En cambio, la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, que es la piedra fundamental del individualismo político moderno, tuvo su primera manifestación en el acto de la declaración de derechos hecha por los representantes, « del buen pueblo de Virginia, reunidos en plena y libre Convención, derechos que pertenecen á ellos y su posteridad como base y fundamento del gobierno ». Antes de 1789, en que tuvo lugar la declaración francesa de derechos, habían formulado otras análogas á la de Virginia, los estados de Pensilvania, Maryland, Carolina del Norte, Vermont, Massachusetts y Nuevo Hampshire. (1)

(1) Puede verse la traducción de la segunda edición alemana de la obra de Jellinek, por Adolfo Posada, publicada en Madrid, en el corriente año.

La discusión de la preeminencia original de la declaración de derechos, ha tenido lugar entre el profesor Jellinek, de Hidelberg y Mr. Boutmy.

Una de las proposiciones fundamentales del estudio del profesor alemán es que la libertad religiosa en la colonia americana, debe considerarse como origen de la idea de la consagración legislativa de un derecho universal del hombre. Los principios del congregacionismo son, ante todo, dice, la separación de la iglesia y del estado, y luego la autonomía para cada comunidad, según expresaba una petición á Jacobo I en 1616, con el derecho de gobernarse y administrarse en los asuntos espirituales, mediante el consentimiento libre y común del pueblo, y bajo la autoridad inmediata de Cristo. El independientismo, agrega, no se confinó al mero terreno espiritual; por una necesidad lógica, sus doctrinas fundamentales se trasportaron al campo político. Consideraba al Estado y á toda asociación política, al igual que la Iglesia, como el resultado de un contrato entre sus miembros, originariamente soberanos.

Si algunos elementos democráticos é individualistas podían encontrarse en el pueblo colonial, y en el que inmediatamente le sucedió por medio siglo, no eran ciertamente los surgidos de una forma principista, y connaturalizados en la educación del pueblo para las prácticas del derecho. Hay aquí toda una considerable fuente de investigaciones que darían la explicación, junto con las de otros factores, de las consecuencias tan opuestas á que han llegado el federalismo del norte y el argentino, aunque también el primero evolucione hacia la unidad en que se halla el segundo.

El lector advertirá fácilmente que si he demostrado en este capítulo la influencia de la teoría y de la literatura constitucional americana, en el federalismo argentino de 1860, no he presentado todas las pruebas que es posible agregar á la misma demostración. Pienso que serán suficiente las exhibidas y podrá utilizarse el método para hallarlas, de que da muestra esta parte de mi trabajo.

CAPÍTULO XII.

La literatura federalista desde 1853 hasta 1908.

1. Los *Comentarios* de Sarmiento. — 2. Las traducciones de Calvo y de Cantilo. — 3. Las *Lecciones de derecho constitucional*, de Florentino González y su traducción de *La libertad civil y el gobierno propio*. — 4. El *Curso de derecho constitucional*, de Estrada. — 5. *El federalismo argentino*, de F. Ramos Mejía. — 6. La enseñanza de del Valle. — 7. Las *Lecciones de derecho constitucional*, del Dr. Montes de Oca. — 8. El *Manual de la Constitución Argentina*, del Dr. J. V. González.—9. *Constitución Argentina*, por D. Agustín de Vedia. — 10. Carácter y defecto común de la literatura federalista.

1. El capítulo precedente ha demostrado la influencia del federalismo teórico en la Constitución de 1860. La teoría federalista se había acentuado y comenzaba á divulgarse desde 1852, con las *Bases* y el proyecto de Alberdi, con la Constitución de 1853, con el Informe y *El Redactor* de la Comisión examinadora de 1860, y con escritos sueltos, polémicas de diarios y discursos parlamentarios, que formaban un ambiente doc-

trinario dentro del cual se erguían las pasiones y se invocaban á la vez, por dos bandos enemigos, la unión nacional y la organización constitucional federativa.

El catálogo de obras que con alguna extensión hayan tratado del régimen federal desde entonces hasta la fecha, no es abundante y no se distraerá mucho la atención del lector si le presento aquí alguna consideración sobre los trabajos originales y las traducciones hechas en el país, que hayan tenido por objeto explicaciones de la Constitución.

Después de las *Bases* de Alberdi, cuyo carácter y espíritu he recordado en el capítulo VII, Sarmiento escribió sus *Comentarios de la Constitución de la Confederación Argentina, con numerosos documentos ilustrativos del texto.* El carácter de este comentario y la influencia á que se somete respecto de la Constitución de los Estados Unidos, están declarados por el mismo autor en el prólogo de la obra. Parece en el primer momento, que él adoptara el criterio de la prevalencia de una constitución *real,* ó sea, en que dominaran el medio y las circuns-

tancias, y no un simple ideal ó un modelo que imitar. «No es tanto, dice, el texto de las constituciones políticas lo que hace la regla de los poderes públicos, como los derechos de antemano conquistados y las prácticas establecidas. De aquí viene que en Inglaterra no hay constitución escrita, y es el país constitucional, libre por antonomasia; de aquí procede también que en los Estados Unidos sea un hecho conocido que la Constitución no ha sido traspasada por la administración sino dos veces, y aún este es punto muy disputado entre los estadistas.» Pero á continuación admite que en otros países la Constitución precede á la posesión de los derechos que asegura, sirviendo solo de báculo para atravesar, no sin dificultad, por el fango de costumbres y malos hábitos que obstruyen el camino.

Advierte luego que la Constitución federal de los Estados Unidos fué simplemente el prontuario en que quedaron consignados los hechos dominantes y los principios que los regían, porque ellos tenían ya aseguradas, por una larga práctica, las libertades inglesas. Reconoce

en estas palabras, la conformidad atribuída á la Constitución de los Estados Unidos, entre el hecho jurídico y el derecho escrito. La letra de la Constitución que lo consagraba, tenía la sanción del tiempo y del examen de cada una de sus frases, cada una de sus cláusulas, cada una de sus palabras. «Centenares de volúmenes se han escrito comentándola, ilustrándola, y durante sesenta años los tribunales han dado decisiones judiciales sobre las materias regidas por aquella Constitución.»... «Si nuestro país se constituye bajo el sistema federal, y si adopta en su carta constitucional, hasta la letra de aquella otra Constitución ya discutida, ya fijada, ya aprobada, resulta necesariamente que toda la labor de aquella sociedad, que toda su ciencia y experiencia, vienen, á la par de la Constitución, á servir de apoyo á la nuestra. La Constitución vendría á ser pues, para nuestros males, lo que aquellas tisanas que traen envolviendo el frasco que las contiene, la instrucción para enseñar la manera de usarlas. Sirva esta simple comparación para mostrar lo que nos hemos propuesto en los *Comentarios de la*

Constitución de la Confederación Argentina que principiamos, y es aplicar al texto de sus cláusulas, las doctrinas de los estadistas y jurisconsultos norte americanos y las decisiones de sus tribunales.» El autor declara á continuación, que ha seguido las doctrinas de Story, consultando sus grandes *Comentarios* en todos los puntos constitucionales que son de idéntica contextura con los de la Constitución Argentina.

No se precisa decir más para comprenderse el criterio que debía dominar en la obra, que intentaba la explicación parafraseada de la Constitución Argentina, con los textos norte americanos. La ejecución del propósito aparece en el libro con tal mezcla de antecedentes históricos, que un examen más detenido, conduciría á demostrar lo contrario de lo que el autor se propuso, ó sea, la inaplicabilidad de las doctrinas y prácticas norte americanas, á un pueblo de origen, antecedentes y circunstancias bien diversas, como lo demostró en muchos otros escritos, en su larga vida de hombre público, el autor de los *Comentarios.*

2. Las *Bases* y los otros escritos de Alber-

di sostuvieron las doctrinas federalistas del lado de los partidarios de Urquiza y de la Confederación. Sarmiento, colocado en abierta oposición á Urquiza, del lado de Mitre y del Estado de Buenos Aires, escribió y propagó en diversas formas el federalismo norte americano. Lo que hicieron los escritores originales de una y otra parte, hicieron también los traductores, que publicaron obras de doctrina y de jurisprudencia norte americanas, de las más autorizadas, para divulgar el espíritu y la práctica de las instituciones federales. Un decreto de fecha 7 de enero de 1861, dictado por el Gobierno de la Confederación, dispuso suscribirse á algunos ejemplares de la traducción hecha por don Nicolás Antonio Calvo, de la obra de Story titulada *Comentario sobre la Constitución federal de los Estados Unidos,* «teniendo presente la importancia de la obra y la conveniencia de que se propaguen los conocimientos y las sanas doctrinas de derecho constitucional en ella contenidas ». El señor Calvo, que tan enérgicamente combatió el localismo separatista de Buenos Aires, fué cultor infatigable de las

doctrinas federalistas de Norte América, y dió otra prueba de ello en la traducción de las *Decisiones constitucionales de los tribunales de los Estados Unidos*, por Orlando Bump, precedida por una introducción que expone el derecho político de la América Latina hasta 1866. Para el señor Calvo, «el famoso sistema constitucional americano, es hoy el nuestro, con pocas y no muy importantes variaciones»; y se lamenta de que «á pesar de ser nuestro propio derecho constitucional, no se acuerda al derecho federal americano la importancia decisiva que para nosotros y nuestro porvenir tiene su práctica administrativa estricta». No difiere este criterio del que confesó Sarmiento; y los dos enemigos inolvidables en la lucha política, aparecen conformes en la doctrina y en el método de comprender y de aplicar las instituciones federativas argentinas, con el mismo juicio que si debieran aplicarse en los Estados Unidos ó viceversa. La prosperidad general del país, obra de tantos factores complejos de orden material, moral, social y económico, que podría decirse el triunfo de la civilización sobre la

barbarie, aparece de buena fe atribuída á las instituciones federales «consolidadas por los mismos gobiernos, muy especialmente por el presidente Roca». El escrito está fechado en 1888. «Constituídos definitivamente, al fin, gracias á la Constitución federal, el presente nos permite tener fe en el porvenir, porque ya poseemos una fuerza que no es una ilusión, un vigor que crece por momentos, un cierto poder de opinión favorable en el mundo, una personalidad internacional, en fin, que no habríamos alcanzado jamás, por el sendero tenebroso de las absurdas contiendas y segregaciones temporarias, en que hemos vegetado *medio* siglo, para el mal de todos».

Otro periodista del bando opuesto al que defendió Calvo, cooperó con la traducción de *El Federalista,* á la misma obra de divulgación doctrinaria del régimen de organización norte americana. El doctor José María Cantilo la publicó en Buenos Aires, en 1868, precedida por estas palabras: «El deseo de que se familiaricen en el país, especialmente entre la juventud estudiosa, aquellos libros en que pueda estudiarse con

fruto la sabia organización política de la gran República que ha servido de modelo á la nuestra, nos ha decidido á emprender esta nueva traducción. Este libro es uno de los más necesarios para conseguir ese objeto; es una de las fuentes más puras de exposición é interpretación de las disposiciones constitucionales de que se ocupan sus autores.

.... «Para nosotros, él es de incontestable utilidad; es un libro indispensable, como lo están mostrando las referencias que á él se hacen en los debates del Parlamento, en las discusiones de la prensa y aún en las disertaciones universitarias sobre materias regidas por nuestra Constitución, modelada en la de los Estados Unidos». (1)

3. En la Universidad de Buenos Aires, el doctor Florentino González, que tenía á su cargo, desde algunos años, la cátedra de Derecho Constitucional, publicó en 1879 sus *Lecciones para servir á la enseñanza en la misma Universidad.* El criterio que el profesor explica en

(1) Omito la referencia de traducciones de otras obras de derecho constitucional de Estados Unidos, porque bastan las primeras para explicar el propósito que las inspiró.

la introducción de la obra, sobre la relación entre la teoría americana y la práctica posible en los pueblos de la raza latina, está expresado cuando dice: «que no hay máxima más errónea y dañina que la que enseña que las instituciones de un pueblo, jamás pueden ser más elevadas que sus costumbres», y que contesta así al argumento, muchas veces repetido, que la teoría americana solo puede ser aplicable á pueblos de raza anglo sajona, más no á los de raza latina, y que sea inútil el estudio de ella por ser diferentes las costumbres de uno y otro pueblo. «Tengo fe, agregaba, en la teoría del sistema americano, ya porque es la única que encuentro fundada en principios deducidos de la naturaleza del hombre social, no sometido á la fuerza á condiciones artificiales de sociedad contrarias á la igualdad; ya porque la práctica de ella, aunque incompleta, es la que ha podido poner á este país en vía de ser una nación próspera, poderosa y feliz; ya porque aún en Africa, la república de Liberia está demostrando que las instituciones americanas tienen por sí la virtud de mejorar la condición

del hombre, y contribuir á su progreso y civización, mejor que cualquiera otra, sea cual fuere la raza á que pertenezca.»

Estas palabras no se conforman fácilmente con las que el mismo escritor y profesor de derecho Constitucional puso en el prólogo de su traducción de *La libertad civil* y *el gobierno propio,* por el doctor Francisco Lieber, prólogo fechado en Buenos Aires en agosto de 1871. Dos años después de la publicación de sus *Lecciones,* el doctor Florentino González decía que «el error más perjudicial en que pueden haber incurrido los hombres que en las naciones de raza española han tenido el encargo de fundar instituciones políticas capaces de asegurar las libertades y derechos de los individuos y del cuerpo social á que pertenecen, y cuyo conjunto sea apto para dar al Gobierno el carácter real y verdadero de republicano, es el de creer que esas instituciones y ese Gobierno deben y pueden amoldarse á las tradiciones latinas.»

Agrega todavía que «aceptado como un principio sin excepción, que las instituciones políticas deben ser conformes á las costumbres de los

pueblos en donde se tratan de establecer; y siendo las tradiciones y las costumbres formadas bajo su influencia, la negación de todo lo que puede servir de base á las instituciones libres, tratando de conformar éstas con la teoría y tradiciones latinas, es claro que emprendían una tarea de resultado práctico imposible para lograr el fin que se proponían. El olmo no produce peras, y las tradiciones y teorías latinas no pueden ser la madre de las instituciones libres, ni la base sobre que repose una organización republicana.» Aunque este prólogo es ambíguo y aún incoherente, porque concluye que los pueblos latinos, si aspiran á tener instituciones libres, obran en contra de su propósito, cuando obedecen y respetan las tradiciones y costumbres de su raza y tratan de amoldar á ella su organización política, es sin embargo la única objeción que por aquel tiempo he encontrado á la fe en la copia de las instituciones americanas. Pero el prólogo pasa inadvertido, mientras que la enseñanza en la cátedra de Derecho Constitucional, en que Federico Grinke es el autor predilecto y más frecuentemente citado, contribuye á divulgar aquellas

instituciones y á formar con ellas el criterio único del derecho político argentino.

4. En 1877, 1878, y 1880, el Curso de derecho constitucional de don José Manuel Estrada, fué tomado estenográficamente por el señor Alberto B. Martínez, y gracias á él conservadas hasta hoy las conferencias tan notables en que el dominio de la historia argentina y de la doctrina de las instituciones liberales, concurre á explicar la organización constitucional. La síntesis de su enseñanza, en relación al federalismo, fué expresada por el inolvidable Profesor:

«Me es lícito, entonces, arrancar los corolarios que se desprenden de todo lo que acabo de exponer. El primero, es que la unidad nacional argentina no emana solamente de la Constitución escrita, sinó que emana de la Constitución no escrita, de la complexión orgánica del pueblo de la República Argentina; que nuestra federación y consiguiente tendencia, rechaza las doctrinas eversivas de la escuela jeffersoniana, en punto á los derechos de los Estados y de su facultad para vetar las leyes del Congreso. La Constitución de la República Argentina nace de la soberanía nacional.»

Todo conflicto entre autoridades nacionales y autoridades provinciales, es decir, toda duda respecto de la capacidad que, con relación á materias dadas, pertenezca á la Nación ó á las Provincias, debe resolverse en las confederaciones en ventaja de las Provincias ó Estados; pero en las federaciones del tipo de la República Argentina debe resolverse por el contrario en ventaja de la Nación.

«Esta es nuestra ley tradicional y la única sólida esperanza de un porvenir venturoso para la Nación y de una existencia robusta para las provincias.» (1)

La solución de Estrada se encuentra en parte en camino de la realidad. Han trascurrido treinta años desde que él la declaraba en la cátedra, y la historia de estos últimos treinta años probaría los progresos que ha hecho. Por consecuencia lógica del principio expresado, las sucesivas decisiones en favor del poder nacional importan el progresivo debilitamiento de los poderes provinciales, y con él la

(1) Curso de derecho constitucional, federal y democrático, por José Manuel Estrada, — Buenos Aires, 1895, p. 302.

desaparición de un régimen que se funda en la existencia de éstos últimos.

5. Doce años más tarde, en 1889, publicó el doctor Francisco Ramos Mejía, *El Federalismo Argentino, fragmentos de la historia de la evolución argentina.* La obra del doctor Ramos Mejía aparece nutrida por el paciente estudio de la historia y el dominio de ideas filosóficas, indispensables para que pueda ser formulada una teoría histórica ó jurídica. Reconozco con placer estas cualidades, porque si puedo disentir con las conclusiones del libro en cuanto afirmaría la tesis federalista, no puedo disentir con su método, que solo encuentro incompletamente realizado para autorizar su conclusión. Según el doctor Ramos Mejía «debemos remontarnos á la historia de España para escribir la nuestra y determinar los factores y su influencia relativa en este compuesto que se llama República Argentina actual. Los factores de nuestro organismo social debemos buscarlos en España, que es el principio natural, forzoso y fecundo de todo estudio de de nuestra sociabilidad bajo el punto de vista histórico y político. Por esto, la historia de la

edad media española, es tan argentina como lo es la que arranque del descubrimiento ó de la conquista, con esta ventaja, que será más Historia porque será más científica. Estudiar la historia de España es estudiar la historia argentina». Se advierte la consecuencia inmediata de esta tesis, y el autor la expresa. Niega que el sistema de Gobierno que se ha dado á la República, sea una creación artificial de los Constituyentes. Estos mismos, al establecerla, obedecieron á la influencia del medio en que se habían criado y desarrollado, y de una larga cadena de antecedentes á que estaban sometidos sin saberlo. No es cierto, agrega, que nuestro sistema federal de Gobierno sea una copia servil del de los Estados Unidos; lo será el detalle de las disposiciones, ó si se quiere la forma técnica del mecanismo funcional, su forma externa; pero la idea misma del sistema político estaba en nuestra sangre y era heredada de los españoles.

Digo que la aplicación del método es incompleta, y por serlo lleva á una conclusión que podría explicar la organización federativa de 1853, pero no explicará la de 1890. El factor étnico

y la historia del pueblo, convienen y deben admitirse como explicación, si el pueblo y sus elementos étnicos no han cambiado de una en otra época. La unidad del territorio, por ejemplo, nada explicaría si sobre él se hubiera substituído una á otra raza. El doctor Ramos Mejía atribuye toda autoridad explicativa á la historia de España, y tiene solo en parte razón, porque debería demostrar á la vez, contra la realidad, que la raza española se ha conservado pura en América, y que la organización constitucional federativa es solo para españoles. La población de América no es española, primero aquí y en otras partes, por la considerable mezcla de elementos indígenas, y después, como en la actualidad de nuestro país, por la considerable proporción de europeos de distinta procedencia de España, á todo lo cual se agregan múltiples causas de otro orden. La conclusión es deficiente, además, porque un criterio científico aconsejaba tomar en cuenta todos los factores, aún el de la imitación que él rechaza, para que la tesis quedara fundada.

6. En 1894 la cátedra fué ocupada por el doc-

tor Aristóbulo del Valle. Sus conferencias, tomadas taquigráficamente, forman un volumen que contiene la exposición de los antecedentes históricos de la Constitución. [1] Es propiamente un curso de historia constitucional de la República. La muerte sorprendió al doctor del Valle en este trabajo histórico jurídico, y solo alcanzó á publicarse el primer pliego del tomo segundo, que se destinaba más directamente al estudio del texto constitucional. La primera conferencia del doctor del Valle demostró que el criterio histórico y sociológico establecido por Estrada y López, sus predecesores en la cátedra, prevalecería sobre el comentario con la copia más ó menos fiel de los escritores norte americanos. La primera fuente del Derecho Constitucional, dijo, es la ley, la Constitución misma, que será el asunto principal de nuestros estudios; pero la Constitución política es la forma lapidaria del sentimiento y la idea de un pueblo, sobre la organización de su gobierno en un momento dado; y no es posible

(1) *Nociones de Derecho Constitucional*, notas tomadas de las conferencias del Dr. A. del Valle, por Máximo Castro y Alcides V. Calandrelli. Tomo I., pág. 5.

darse cuenta de sus instituciones, si se prescinde de su historia. Sería imposible explicar algunos preceptos de la Constitución, sin el conocimiento de los sucesos que indujeron á los constituyentes á consignarlos en ella. Y no solo en la propia historia tendría que buscarse, sino en la de los países que nos precedieron en civilización. Las diferencias fundamentales entre nuestra historia y la de Estados Unidos fueron advertidas desde el primer momento; y de ellas arrancaba luego la explicación de que la nación del Norte se presentara ante el mundo como ejemplo de gobierno regular y libre, mientras que la Argentina se ensaya todavía en las prácticas más elementales del sistema representativo «gimiendo unas veces bajo los abusos del poder, entregándose otras veces á todos los excesos de la anarquía, y probando casi siempre, que le falta la educación política indispensable para el gobierno propio». El curso se desenvolvió con el examen de antecedentes históricos, principalmente de ensayos constitucionales, en los textos y en las discusiones parlamentarias. El doctor del Valle solo alcanzó á formular en el comienzo de la se-

gunda parte de su curso, su juicio sobre el carácter de la Constitución argentina: «no es una *carta,* porque no emana de ninguna entidad que tenga supremacía sobre el pueblo; no es un *pacto,* porque la historia política del pueblo argentino, desde su emancipación de la corona española, atestigua la unidad nacional, y en ningún momento las provincias aparecen como entidades soberanas, independientes, sino como fracciones de una nación, aún en los períodos de desorganización y de aislamiento; es una ley de las leyes, la ley fundamental, la ley suprema.»

7. A la muerte del doctor del Valle fué llamado á ocupar la cátedra el doctor Manuel A. Montes de Oca. Las *Lecciones de Derecho Constitucional* del doctor Montes de Oca, fueron publicadas en dos volúmenes, en 1896, como notas tomadas de las conferencias por el doctor Alcides V. Calandrelli. Demuestra el curso un detenido examen del derecho constitucional argentino y comparado, con las fuentes históricas y las doctrinarias y norte americanas. El régimen federal fué considerado cuidadosamente y explicado en el capítulo tercero. El federalismo no está, á su

juicio, ni en la acción exclusiva de los caudillos, como Francia y Artigas, ni en la acción exclusiva de los cabildos coloniales. Para llegar al federalismo, dice, como para llegar á cualquiera institución social, los pueblos han debido pasar por innumerables vicisitudes: son múltiples causas entrelazadas y combinadas entre sí, las que producen una resultante determinada. Repite la enumeración de Alberdi, sobre los antecedentes unitarios y federales, y agrega otros igualmente históricos. Su conclusión se encuentra en su conformidad con una cita de palabras dichas por el doctor Passo, en 1826: «Deseo ciertas modificaciones, decía, que suavicen la oposición de los pueblos y que dulcifiquen lo que hallen de amargo en el gobierno de uno solo. Es decir, que las formas que nos rijan sean mixtas de unidad y federación. «Y mixtas de unidad y federación, repite el doctor Montes de Oca, son las formas adoptadas por la Constitución de 1853»; lo que comprueba con el examen de cada uno de los poderes que componen el gobierno de la República, en los cuales se encuentra que todos ellos participan de los antecedentes unitarios, y

por consiguiente del régimen consolidado, y de los antecedentes federativos, y por consiguiente del régimen federal. (1)

8. Después del curso del doctor Montes de Oca, no se ha publicado otra exposición completa de la enseñanza del Derecho Constitucional en la Facultad. Las ideas de Estrada, de López, de del Valle y de Montes de Oca, han sugerido muchas veces alguna preocupación á los jóvenes doctores que han tratado en sus trabajos de tesis, puntos de Derecho Constitucional, y aún la discusión del régimen federativo. No puedo detenerme en la referencia y consideración de estos trabajos, aunque los haya de mérito positivo, en primer lugar porque daría á este capítulo proporciones que deseo evitar, y en segundo término porque prefiero referirme á las opiniones que sobre la base de la erudición agregan la de la experiencia.

(1) Tomo I., pág. 143. El Dr. Montes de Oca ha explicado en sus lecciones, la Constitución argentina; pero como estudioso de la Constitución *que debe ser*, y como hombre público que ha adquirido la experiencia del gobierno, manifiesta con toda la sinceridad de una convicción profunda, que el federalismo argentino es imposible, y que la única organización conveniente para nuestro país es la del régimen de unidad de gobierno.

En 1897, el doctor Joaquín V. González, aunque no fué en la Universidad de Buenos Aires profesor de Derecho Constitucional, sino de otra materia, acreditó su autoridad en ella, con el *Manual de la Constitución Argentina*, escrito para servir de texto de Instrucción Cívica en los establecimientos de instrucción secundaria. El criterio del autor está expresado en estas palabras del prefacio: « Es tiempo de que la Nación Argentina se despoje un tanto de deslumbrantes teorías y no bien definidos modelos de conducta política, para volver á lo que es vida, fuerza é inmortalidad, ó sea, su propia naturaleza, su propia historia y sus propias instituciones. Porque la influencia fecunda y civilizadora de las sociedades más perfectas y experimentadas, viene ya por la ley de su natural expansión, al amor de las mismas promesas que formularon nuestros constituyentes, y de la tierra vastísima y generosa cuya libre adquisición por el extranjero se declaró como un derecho inviolable; y no necesita que el Estado la fomente de tal manera que se convierta por medio de sus maestros y de sus libros en propagandista ». Desenvuelve este pensamiento y

agrega luego: «Obedeciendo á este mismo propósito general de constituir la unidad del carácter por la unidad de la vida en todos sus aspectos, este libro da excepcional importancia al elemento histórico y al comentario propio: lo primero, ligando á la Nación del presente con sus verdaderos orígenes étnicos y políticos, porque ninguna doctrina ha de sostener la conveniencia de que un pueblo se aparte á sabiendas de su propia genealogía, para lanzarse desatinadamente á buscar parentescos exóticos, no formados ni consolidados por los siglos; lo segundo, porque nuestra misión es hacer que cimente cada vez más hondo el orden constitucional que hemos fundado á costa de tanto dolor y sangre». El libro mantiene la teoría federalista, derivada principalmente del texto de la Constitución, pero acuerda prevalencia á la Nación Argentina, como lo hace al formular estas conclusiones: «Primero, la Constitución reconoce la preexistencia de la Nación, compuesta de Provincias, á cualquier otro nombre ó unidad orgánica; segundo, al organizar un Gobierno, lo ha hecho en nombre de la Nación y para la Nación». (1)

(1) Pág. 79.

9. Por último, la literatura federalista ha recibido en 1907, una importante contribución con la obra del señor Agustín de Vedia, titulada *Constitución Argentina*. La obra es una exposición completa, según el «método de algunos comentarios de la Constitución de Estados Unidos»; y sigue los artículos de la Constitución en el orden que tienen en la misma, en cada uno de los cuales explica los antecedentes históricos y las fuentes del derecho norte americano. Sobre el régimen federal piensa el autor que los constituyentes argentinos, «dieron testimonio de sabiduría y de tacto político, inspirándose en los ejemplos de federaciones que el mundo ofrecía, sin descuidar las enseñanzas de la propia historia y combinando los unos y las otras». Agrega en seguida, que la comisión que redactó el proyecto de constitución, sometido al Congreso Federal en 1853, se ajustó al adoptar el régimen federativo, á la voluntad manifiesta de las Provincias en diversas épocas, y particularmente al tratado santafecino de 1831 y al Acuerdo de San Nicolás en 1852. En la organización del gobierno general quedaban subsistentes, conforme á aquellos

pactos, «la soberanía é independencia de las provincias». [1]

10. Dice el señor de Vedia en la primera página de su libro, que nada es más utópico que la idea de una Constitución adecuada para todos los tiempos y todos los lugares. Es este precisamente el punto de partida que requería en la continuación de su trabajo, la crítica de la conformidad del régimen federal con las condiciones sociales, políticas y económicas de la actualidad y del porvenir de la República Argentina. He recordado en este capítulo las principales obras originales y traducciones de la literatura federalista argentina; y aunque con las referencias hechas es fácil advertir que han dominado dos criterios, el uno de prevalencia de los antecedentes históricos, y el otro de los comentarios de la constitución norte americana, mezclándose proporcionalmente los dos elementos, nadie, con excepción de Alberdi, ha examinado la conformidad de la Constitución con las necesidades actuales y futuras de la Nación

(1) Pág. 38.

Argentina. El empeño en explicar lo existente por raíces más ó menos inmediatas ó remotas, no basta para justificar la conveniencia actual y futura del régimen federativo. Los hombres que vivimos hoy la vida argentina, bajo las instituciones dictadas en 1853 y en 1860, nos encontramos sometidos á la conciencia, á las pasiones y á la voluntad de hombres que ya pasaron. Los muertos nos están gobernando en la letra de la Constitución, por las palabras que á ellos pudieron convenir ó interesar. La crítica exige el examen del valor que conservan aquellas palabras, y para esa crítica no basta la explicación de lo que sucedió, sino que es preciso ver lo que hoy sucede, lo que es posible en un futuro inmediato que alcance á herirnos, más que en los intereses de nuestros hijos y descendientes, que se darán las leyes que les convengan, en nuestros propios sentimientos y en nuestros propios intereses.

CAPÍTULO XIII.

El federalismo no ha afianzado la justicia.

1.—La teoría federalista y la organización de la justicia, según la reforma de 1860. — 2. Inferioridad y peligros de la justicia provincial. — 3. Exageración federalista en la jurisprudencia de la Corte. — 4. Absurda organización judicial en la Capital. — 5 La teoría de las *leyes de fondo* y *leyes de forma*. — 6. El federalismo en la legislación penal de la República. — 7. Podría establecerse la unidad de la justicia.

1. La teoría federalista, acentuada en la Convención *ad-hoc* del Estado de Buenos Aires, y mantenida desde entonces por el literatura federalista, ha influído para que una parte de la legislación, especialmente la que se refiere á la organización de la justicia civil y penal y al derecho penal, sea mantenida en formas extremas de un federalismo que de todas maneras no concuerda con la explicación que dá un carácter mixto á la Constitución argentina. En la de 1853, fué declarada, atribución del Congreso

(art. 64, inc. 11) «dictar los códigos civil, comercial, penal y de minería y especialmente leyes generales para toda la Confederación, sobre ciudadanía ó naturalización, sobre bancarrotas, sobre falsificación de la moneda corriente y documentos públicos del Estado, y las que requiera el establecimiento del juicio por jurados». La reforma del 1860 agregó á los términos «dictar los códigos civil, comercial, penal y de minería», estos otros: «sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales, correspondiendo su aplicación á los tribunales federales ó provinciales, según que las cosas ó las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones». La razón de la enmienda fué explicada en el *Redactor de la Comisión*, en que si se tenía presente que por la misma Constitución corresponde á los tribunales federales el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución y por las leyes del Congreso, podría deducirse de esto que los tribunales de provincia no tienen jurisdicción civil ni criminal, una vez dictados tales códigos.

2. Uno de los grandes fines de la Constitu-

ción es el de afianzar la justicia. La organización federal ó la unitaria no podrían ser sino medios para la realización de aquel fin. En 1853, como en 1860, y hoy mismo, todos estamos convencidos de que la justicia podría estar mejor afianzada por la Nación que por las Provincias. Desde luego, en la generalidad de las Provincias son insuficientes los recursos para costear tribunales cuyos miembros tengan una remuneración adecuada, que les permita mantener cierta independencia y decoro esenciales en la función que les está encomendada. Pero esto puede ser en realidad el menor de los defectos de la justicia provincial. Los jueces de provincia están, en general, demasiado subordinados á las influencias de la política local, y dependen demasiado del Gobernador y aún de los miembros de las legislaturas, para que sea siempre verdad la recta administración de la justicia. Aún en provincias que disponen de grandes recursos, como la de Buenos Aires, en la que ha habido y hay jueces de notoria integridad é ilustración, no siempre y no todos, se libran de extrañas é indecorosas influencias. Se dice por abogados y litigan-

tes que siguen cuestiones judiciales en la provincia de Buenos Aires, que más de un profesional de la política ejerce el corretaje de sentencias ó comercia su influencia en el despacho, mediante participaciones ilícitas, delictuosamente exigidas en las causas en que se debaten intereses pecuniarios de importancia. ¿Saben esto los jueces? La dignidad y el respeto de la justicia dicen que no; pero aún rechazada toda suposición, como debe serlo, mientras no se tenga en la mano una prueba completa, queda siempre la posibilidad de que, sin lucro ilícito y aún sin conciencia de la injusticia, los jueces cedan á estas influencias inmediatas de quienes pueden favorecerles ó perjudicarles desde la legislatura.

Es cierto, que en la justicia federal se conocen casos de corrupción de magistrados que han originado juicios políticos; pero debe distinguirse bien claramente lo que es debido á la tendencia individual al delito, de lo que puede ser el resultado de una presión determinada por las respectivas posiciones públicas.

3. Sin la enmienda de 1860, habría sido fácil

el progreso de la organización judicial en todo el país, hacia la unidad de una administración de justicia, cuya conveniencia muchos han visto y señalado antes de ahora, en opiniones incidentalmente emitidas sobre estos puntos. Con la reforma y con las leyes de organización de la justicia federal, ha sido ineludible el mantenimiento de las justicias provinciales, con los graves inconvenientes que han tenido y tienen, y con el perjuicio que causan en uno de los más grandes propósitos de la Constitución.

A estas restricciones, derivadas de la letra de la Constitución, para extender á todo el país los beneficios de la justicia nacional, posiblemente mejor que la provincial, se agrega la interpretación ultra federalista que bajo la influencia de las teorías americanas ha dado la Corte Suprema Nacional, limitando en todos los casos en que ha sido posible, la competencia de los tribunales federales. Un estudio crítico de los fallos de la Corte, con los cuales se demostraría que ha atendido más al espíritu de las instituciones norte americanas que á las argentinas, aún cuando estas difieren de aquellas, sería por sí solo un

trabajo demasiado extenso para tener cabida en este libro, y menos en este capítulo.

4. Agrego aquí, incidentalmente, que la influencia de la teoría federalista ha llegado hasta la absurda organización de la administración de justicia de la Capital, en que se han mantenido dos fueros, el federal y el de la justicia común, dentro de la misma jurisdicción y soberanía excluyente de la Nación, libre de la ilusión de soberanías provinciales. He tenido ocasión de tratar este punto con el detenimiento que requiere, en la Comisión nombrada oficialmente para proyectar reformas legislativas. En el Apéndice de este libro encontrará el lector el comentario especial de la materia, en que critico la organización actual, demuestro sus inconvenientes y propongo la que debería substituirla.

5. Siento que deba pasar rápidamente sobre todas estas cuestiones, para no caer en las proporciones de una excesiva digresión. No faltará quien pueda sacar todas las consecuencias que surgen de estas breves indicaciones, y advertir con un examen de la legislación general producida desde 1860, y más particularmente desde

1880, que mientras en todos los ramos de administración y de gobierno, en cuanto á intereses generales de educación, de obras públicas, de vías de comunicación, etc., las funciones del Gobierno Nacional, se han extendido y extienden considerablemente, á punto de substituir en sus funciones á los gobiernos provinciales, en materia de educación y de justicia, se mantienen doctrinas federalistas inconciliables con los antecedentes y las conveniencias actuales y futuras del país.

Ha influído, tal vez, en este hecho, cierta tendencia de las cátedras de la Facultad de Derecho de Buenos Aires, desempeñadas después de 1860, por hombres que habían participado en las agitaciones políticas y seguido las pasiones del localismo porteño. Así ha prevalecido por mucho tiempo una teoría que difícilmente encontrará hoy sostenedores, que vé lo que de ninguna manera está escrito en la Constitución, y entiende que existe por ella una división entre *leyes de fondo* y *leyes de forma*, repartidas de modo que las primeras correspondan á la legislación nacional y las segundas á la provincial, y reservan á

los tribunales provinciales decidir cuando los códigos dictados por el Congreso han salido de la supuesta limitación constitucional, é invadido la reserva de la legislación provincial. Hay fallos de los tribunales de las provincias y aún de los tribunales de la Capital, que consagran como verdad de la jurisprudencia, esta doctrina. Son excesos del ultra federalismo localista, que ya no tienen cabida, ni aún en la teoría literaria del federalismo contemporáneo.

6. Pero donde persiste con mayor insistencia una interpretación federalista, que perjudica la justicia en su doble aspecto del interés público y del interés privado, es en la legislación penal de la República. Es evidente que el inciso 11 del artículo 67 se propuso mantener la unidad de legislación tradicional en el país, conveniente para los fines superiores declarados en la misma Constitución. Esa unidad ha sido conservada en el Código Civil y en el Código de Comercio; pero, desgraciadamente, el criterio federalista del doctor Tejedor, político activo del Estado de Buenos Aires, dió un sello particular á la legislación penal, del que no ha podido libertarse todavía, á

pesar de las demostraciones hechas desde hace veinte años y de los proyectos de codificación penal que sucedieron al suyo.

Por ley de 6 de junio de 1863, el P. E. quedó autorizado para nombrar las comisiones encargadas de proyectar los códigos, iniciativa tomada por el Gobierno de Urquiza en 1852. En 1863, el doctor Tejedor fué encargado de redactar el Proyecto de Código Penal, cuya primera parte presentó en 1865. Al hacerlo, no se inspiró en la unidad de la legislación aceptada por la Constitución; por el artículo cuarto declaró que las disposiciones del Código no comprendían los crímenes y delitos del fuero federal. Esta conclusión contradice abiertamente la disposición constitucional, aún en la salvedad agregada por la Convención del Estado de Buenos Aires, que no admite la pluralidad de códigos, sino la pluralidad de jurisdicciones que deben aplicarlos.

El Código Tejedor, fué simplemente un código particular para las provincias, en que el Congreso aparece substituyendo á las legislaturas provinciales, en lo que cada una de éstas habría podido ser, si se hubiera ocupado de dictar su

legislación penal. Me ha tocado iniciar la crítica de este vicio de la legislación penal en 1890 [1] y el vicio subsiste en la legislación actual.

El Proyecto de Código Penal remitido por el P. E. al Congreso en 1891, tendió hacia la unidad de la legislación penal. En la Exposición de motivos, la Comisión redactora dijo así: «Hay una circunstancia más que la Comisión ha tenido en cuenta, respecto de la cual ha obrado en la seguridad de no tener limitadas sus atribuciones: la de considerar que el Código Penal, dictado por el Congreso, en uso de una atribución constitucional, debe ser la única fuente legal de imposición de penas en la República y no simplemente un Código para ser aplicado en las jurisdicciones locales á cierto número de delitos y faltas, dejándose subsistente otra jurisdicción penal, flotante, de origen inconstitucional si procediera de las legislaturas provinciales; de origen constitucional, pero ocasionada á dudas y chocantes contradicciones, si procediera del Congreso. Lo que ha ocurrido á este respecto con el Código Penal,

(1) *Exposición y Crítica del Código Penal de la República Argentina*, tomo I, cap. II.

no ha pasado ciertamente con los otros códigos que el Congreso ha dictado en cumplimiento de al Constitución. El Código Civil, el de Comercio, de Minería, han abarcado el conjunto de leyes que, por la naturaleza del asunto, debían comprenderse en un solo cuerpo, sin distinción de las jurisdicciones que debían aplicarlos; sin hacer un código para los tribunales ordinarios y otro para los tribunales federales. La jurisdicción puede causarse por razón de la materia, por razón de los lugares ó por razón de las personas; y las leyes especiales de jurisdicción ó de procedimientos, determinarán á qué tribunales corresponderá el juzgamiento de los asuntos; pero no puede pensarse que la Constitución haya querido que se estableciera en el país la pluralidad de códigos penales que hoy resulta de la diversidad de sistemas de penalidad, de la coexistencia del Código Penal, de la ley federal y de multitud de leyes especiales que contienen sanciones penales. Ha habido, pues, á juicio de la Comisión, un error fundamental en la preparación del actual Código que cree indispensable y urgente corregir. En atención á estas conside-

raciones, el Proyecto comprende una legislación mucho más extensa que la que abarca el Código Penal; y si no comprende en su totalidad todas las sanciones penales que hayan de imponerse en la República, determina por lo menos cuando es menester dejar á las autoridades locales la potestad necesaria para efectuar sus instituciones, las reglas y la medida en que dicha potestad debe ejercerse, tal como en el Código Civil se abandona á los reglamentos municipales ciertos detalles relativos á las restricciones del dominio». (1)

Estas ideas fueron admitidas por unanimidad, por la Comisión Redactora del Proyecto de Código Penal de 1906, que dijo así: «Esta unificación de las distintas leyes penales, constituía una necesidad ineludible en nuestra legislación, como lo ha reconocido el P. E., y como lo indicó con fundamentos inconmovibles la última Comisión que se ocupó de este asunto. El Código Penal, que tiene que ser único para toda la Nación, según el pre-

(1) *Proyecto de Código Penal para la República Argentina*, por los doctores NORBERTO PIÑERO, RODOLFO RIVAROLA y JOSÉ NICOLÁS MATIENZO, pág. 6.

cepto de la Constitución, debe abarcar en sus disposiciones todos los delitos de cualquier naturaleza que sean. La coexistencia de distintas leyes, con distintas clases de penas y hasta con principios generales diversos, era una verdadera anomalía, tratándose de materias que deben legislarse uniformemente para todo el país ».

Este Proyecto ha sido suscrito por los doctores Diego Saavedra, Francisco J. Beazley, Rodolfo Rivarola, Cornelio Moyano Gacitúa, Norberto Piñero y José María Ramos Mejía.

7. Sirvan los temas indicados en este capítulo para que pueda inferirse de ellos, que sin mayor dificultad, aunque sí con tiempo y paciencia, se descubrirían muchas otras consecuencias de la exageración federalista en los dos órdenes de legislación á que me he referido, esto es, en la de organización de la justicia y en el régimen del derecho común. Los que por profesión ó experiencia conocen prácticamente estos temas, podrán acompañarme en la opinión de que, aún cuando el federalismo debiera persistir todavía por algún tiempo, en razón de la multitud de intereses personales que se complican con él, la

reforma de la administración general del país podría, para beneficio de todos, comenzar por el establecimiento de una sola justicia nacional, primer paso para realizar el afianzamiento de la justicia, que quiere el Preámbulo de la Constitución.

CAPÍTULO XIV.

El federalismo de 1853 á 1860 no consolidó la paz interior.

1. En 1853 como en 1908. — 2. En 1853 guerra entre Santiago y Tucumán. — 3. En 1854, invasión de Cáceres en Corrientes. —4. En 1855, discordias en San Juan. — 5. En 1856, La Rioja, San Juan y Jujuí; y en 1858, asesinato de Benavides. — 6. En 1860 y 1861, asesinato de los Gobernadores Virasoro y Aberastain. — 7. En 1861, rebelión de Buenos Aires y fin de la Confederación. — 8. La leyenda y la historia de los héroes. — 9. Hostilidad de Buenos Aires contra el Gobierno del Paraná: las palabras del General Mitre y los sentimientos del pueblo de Buenos Aires. — 10. El delito político y la gloria.

1. El federalismo no ha consolidado la paz interior de la República Argentina. Desde Urquiza, que en 1852 dijo haber salvado la República de la demagogia, después de haberla salvado de la tiranía, hasta el Presidente Figueroa Alcorta, que el 25 de enero afirmó que cerraba el Congreso para salvar al país de la anarquía y de la guerra civil, no ha existido nunca la seguridad

de la paz interior que expresó como anhelo la Constitución de 1853, y subsiste como aspiración en el Preámbulo. El doctor Pellegrini, uno de los hombres públicos más vigorosos que haya tenido nuestro país, después de haber desempeñado los más elevados cargos de la administración y ejercido la Presidencia, anunció desde su banca de diputado, que el Centenario nos sorprendería en plena guerra civil. Es posible que el Gobierno haya pasado en este mismo año, en algunos momentos, por serios temores de que se alterara gravemente la paz interna. El señor Ugarte entregó el mando de la Provincia de Buenos Aires, á su sucesor, en situación en que la Provincia podía poner, en cuarenta y ocho horas, en pie de guerra, un ejército de algunos miles de hombres: policías, gendarmería volante, bomberos, etc. No contó con las inclinaciones pacíficas y el temperamento conservador del señor Irigoyen. El Gobernador de Buenos Aires ha preferido la calidad de agente natutural del Presidente [1] á la de partidario y amigo

(1) Véanse los párrafos del Mensaje, en la pág. 96.

leal del señor Ugarte. Al mismo tiempo, ciertos intereses políticos reclamaban la intervención nacional en la Provincia de Mendoza. Pero el Gobernador de Mendoza había militarizado su Provincia, ó por lo menos había hecho de sus policías un ejército, tenía armas y podía alzarse. La Provincia de Buenos Aires no fué intervenida porque el gobernador se sometió. La de Mendoza no lo fué, porque el Gobernador no se sometió. Esta es por lo menos, la impresión que nos queda á los de la platea, que no podemos ver las cosas de entre bastidores... y pagamos después los vidrios rotos.

La historia del federalismo argentino desde 1853, en que se fundó, inspirado en «claras nociones» y por imitación de un «modelo», hasta 1908, que cuenta con los casos de Santiago y de Corrientes, es una historia de perturbaciones internas y de hechos de sangre. El *equívoco* del federalismo ha sido útil para legalizar la existencia de un Gobierno central, que existió ilegalmente con Rozas; pero cumplida esta función, es una de las causas perturbadoras de la paz.

Si no cabe en este capítulo y en el plan de este

trabajo, la historia del federalismo argentino en relación con la paz interior, caben por lo menos algunas comprobaciones documentadas.

2. En el mismo año en que fué jurada la Constitución, reunido todavía el Congreso constituyente en Santa Fe, el Congreso recibió en la sesión del 18 de septiembre de 1853, una comunicación del Gobierno de Santiago, sobre proclamaciones bélicas del Gobierno de Tucumán y peligros de guerra entre estas dos provincias y Salta. En la sesión del 5 de octubre, el Congreso discutió y aprobó una autorización al Director Provisorio para que hiciera «cesar á toda costa la anarquía entre aquellos gobiernos, separando de la escena pública los elementos de desorden que amagan la paz de la Nación y sus futuros destinos». Con referencia á las comunicaciones recibidas del Gobierno de Santiago, decía que el Congreso «ha escuchado el contenido de dichas piezas con la más penosa ansiedad, no pudiendo comprender que existan motivos reales de lucha entre los Gobiernos de Tucumán, Santiago y Salta, después de jurada la Constitución; porque esto revelaría un profundo desprecio de las auto-

ridades nacionales y una insultante provocación al poder de V. E., como ineficaz para la supresión de aquellos escándalos». La guerra se produjo y tuvo lugar una batalla entre las fuerzas del Gobierno de la Provincia de Santiago del Estero y el General Gutiérrez, al mando éste de las fuerzas de Tucumán.

El Director dió el decreto de 11 de noviembre de aquel año, en que nombró una Comisión cerca de los Gobiernos de Córdoba, Santiago, Tucumán, Catamarca, Salta y Jujuí, y de los jefes de campaña que mandaran armas en sus territorios, para los fines expresados en la introducción del mismo decreto, que decía tener en cuenta « la situación alarmante en que se encuentran algunas provincias de la Confederación, con motivo de la guerra que ha estallado entre ellas, y deseoso de remover por todos los medios que estén en la extensa órbita de sus altas facultades constitucionales, los obstáculos que se opongan al completo restablecimiento de la paz, de evitar las funestas consecuencias que el desenvolvimiento de los sucesos que allí se desarrollan puede traer en la actualidad política de la Confederación, y de hacer que

se calme la excitación de las pasiones y el furor criminal de la exaltación de los partidos, haciendo cumplir las augustas prescripciones de la Constitución con tan entusiasta decisión jurada por los pueblos». El General Gutiérrez fué vencido. Por decreto de 9 de febrero de 1854 se le prohibió residir en ningún otro punto del territorio de la Confederación sino en la Capital, en donde tiene su asiento la autoridad nacional, bajo caución de su palabra de honor; y quedó emplazado para responder ante la alta Corte Federal cuando se estableciera, de los cargos que se le hicieran.

3. Los decretos de 1° y de 11 de septiembre de 1854, de 18 de marzo y 3 de abril de 1855, recuerdan que «el emigrado General don Nicanor Cáceres, por disturbios anteriores en la Provincia de Corrientes, permanecía en el territorio federal gozando de su libertad y distinciones singulares de parte de la autoridad nacional, bajo fianza de su honor, y ha faltado afrentosamente á los sagrados deberes que le imponía esta posición, por su reciente invasión armada á la Provincia de Corrientes», y continúa que, atendiendo el

Presidente de la Confederación «al deber en que está de conservar la paz pública y de garantir la estabilidad de los gobiernos provinciales legalmente instituidos, á fin de que no renazcan las revueltas y la guerra civil con su aspecto aterrante, á renovar en la República una época de odiosos recuerdos, etc.» Cáceres se sometió para alzarse otra vez en el año siguiente.

4. La Provincia de San Juan no estaba en paz. En el decreto del Gobierno Nacional de 9 de marzo de 1855, se lee que «la sociedad sanjuanina se halla dolorosamente agitada por discordias intestinas que han exaltado los ánimos, haciéndolos caer en las exageraciones propias del espíritu de partido; que la masa del pueblo sanjuanino, que no participa sino indirectamente, y con perjuicio de su moral y de sus labores, de las exigencias y miras políticas de los partidos, no se halle privada ni por un momento, de la influencia de un Gobierno autorizado, es la primera y más urgente necesidad del orden social; que para el logro de estos fines debe influir poderosamente el ejemplo de sensatez y patriotismo que acaba de dar el Brigadier General de la Nación,

don Nazario Benavídez, renunciando el ejercicio del mando para evitar mayores conflictos en las opiniones encontradas de sus comprovincianos ».

5. En 1856 una revolución derrocó al Gobierno de Santa Fe. Las alteraciones del orden interno se produjeron sucesivamente en La Rioja, en San Juan, en Jujuí ; y la inquietud é inseguridad subsistieron en todo el país. El 28 de octubre de 1858 fué asesinado en la cárcel de San Juan, el General Benavídez. Según Pelliza [1] « sospechaba el Gobierno Nacional que tantas alteraciones del orden y revoluciones en las provincias, tenían por causa las intrigas de algunos agentes de Buenos Aires, y llegó á convencerse de ello cuando se produjo la revolución de San Juan y tuvo lugar el bárbaro asesinato de Benavídez ».

Lo probable es que, entonces como hoy, por razón del régimen de gobierno adoptado, los gobernadores de provincia y el grupo de sus parciales privaban de los derechos políticos y aún de la seguridad de la vida y de los bienes, á sus adversarios ó á los que no se les sometían porque

(1) Historia de la organización nacional, pág. 287.

constituían núcleos de oposiciones fundadas en enconos personales, ó cualquier otro motivo. Los que están abajo, aspiran, muchos por propia defensa y seguridad, á derrocar á los que mandan; y dentro del pequeño estado pobre y sin población, se ha vivido así y se vive todavía sin los beneficios de la justicia y de la civilización. Hubo sangre entonces, como en nuestros días la ha habido en Corrientes y en Santiago del Estero. (1)

Es verosímil, y tal vez resultará comprobado cuando se conozcan muchos documentos ignorados hoy, que los políticos de Buenos Aires apoyaron entonces á las oposiciones locales, y se valieron de ellas para promover las agitaciones internas de la Confederación, así como es probable que el Gobierno de esta última favoreciera cualquier movimiento de los que se produjeron, tendientes á conmover la estabilidad de los Gobiernos que se sucedieron en el Estado de Buenos Aires, durante la segregación del mismo.

---

(1) Es conocido el suceso sangriento de Santiago. Tengo en mi poder un folleto titulado «Vandálico asesinato político realizado en Bella Vista, provincia de Corrientes, asalto de una gavilla contra los Serial», en que se refiere el homicidio perpetrado por causas políticas, en la persona de Rogelio Serial.

6. Pero la paz interna, tan difícil después de la Constitución de 1853, no quedó mejor asegurada después de la de 1860, y de realizada la reincorporación de Buenos Aires; y bajo la primera presidencia constitucional de la *República* [1], ó sea, en el breve gobierno del doctor don Santiago Derqui, ya restablecida, aparentemente por lo menos, la cordialidad entre los políticos de uno y otro bando. En la misma Provincia de San Juan fué asesinado el 16 de noviembre de 1860, el Gobernador interino, Coronel don José Virasoro; en 11 de enero del año siguiente fué fusilado sin juicio previo, el Gobernador don Antonio Aberastain.

La Provincia de Buenos Aires se complicaba en la política interna de las otras provincias, por la solidaridad que se establecía entre su gobierno y las tendencias reaccionarias contra las agrupaciones locales que encontraban apoyo en el Gobierno de la Nación. En octubre de 1860, se produjo una revolución que depuso al Goberna-

(1) La denominación *Confederación Argentina* cesó por decreto del Presidente Derqui, el 8 de Octubre de 1860, que dispuso se usara en adelante la de *República Argentina*. (R. N. 5227).

dor de Santiago del Estero, don Pedro R. Alcorta; y el Presidente Derqui nombró una comisión para intervenir en la misma provincia y restablecer el orden, al Gobernador de Tucumán don Salustiano Zavalía. El 25 de noviembre del mismo año, un decreto del Presidente dice: « que los deplorables sucesos ocurridos en la Provincia de San Juan, exigen medidas que con prontitud contengan eficazmente los resultados de la inmoral y escandalosa sedición, garantiendo las propiedades y vidas de los ciudadanos que se hallan amenazados por la absoluta desaparición del orden, autoridades constitucionales y todo elemento de gobierno legal, y no es posible dejar á la provincia abandonada al pillaje, arbitrariedad y desenfreno desplegados en los sucesos del 16 ».

En otro decreto, de 13 de febrero de 1861, se nombra al General don Angel Peñaloza interventor en la Provincia de la Rioja, porque « sin grave perjuicio de la tranquilidad y administración de la República, no es posible prolongar por más tiempo la situación anómala é inconstitucional de la Provincia de la Rioja, en la que no hay au-

toridades constitucionales con las que el Gobierno Nacional pueda mantener comunicaciones y entenderse ». Ya un decreto de 5 de octubre de 1860, había dicho que las autoridades de la Rioja habían surgido de un movimiento revolucionario ; y « aunque el orden y la tranquilidad pública no se hayan alterado después, por efecto de la permanencia de dichas autoridades », el Gobierno Nacional no podía reconocerlas como legítimas.

7. El orden se había alterado también en las Provincias de Córdoba y de San Luis ; y la ley de 24 de mayo de 1861 autorizó al P. E. para restablecer la armonía y la tranquilidad en dichas provincias.

El Gobierno de Buenos Aires se preparó decididamente para el alzamiento contra la autoridad nacional, y el Congreso dictó la ley 6 de julio de 1861, en que declaró que el Gobierno de Buenos Aires había roto el pacto celebrado con la autoridad nacional el 11 de noviembre de 1859, y el convenio de 6 de junio de 1860, y que, en su consecuencia, había perdido todos los derechos que por ellos adquirió ; que la actitud asumida

por el Gobierno de Buenos Aires era acto de sedición que el Gobierno Nacional debía sofocar y reprimir con arreglo al artículo 109 de la Constitución; por lo que autorizó al P. E. «para intervenir en la Provincia de Buenos Aires á efecto de restablecer el orden legal perturbado por la rebeldía del gobierno de ella, y hacer cumplir la Constitución nacional y las resoluciones del gobierno federal». La situación de guerra se había producido nuevamente, y el gobierno central carecía de medios para imponer su autoridad al gobierno de la Provincia.

El ejército de la Confederación fué vencido en la batalla de Pavón; su situación se hizo insostenible, y el 12 de diciembre de 1861, el General Pedernera, Vice Presidente de la República en ejercicio de P. E., dictó el decreto declarando en receso el Ejecutivo Nacional hasta que la Nación, reunida en Congreso, ó en la forma que estimare conveniente, dictare las medidas necesarias á salvar las dificultades que obligaban al Gobierno á tomar esta resolución. Los considerandos del decreto decían que los extraordinarios acontecimientos que se habían desenvuelto en

la República desde el 17 de septiembre (fecha de la batalla de Pavón) habían entorpecido física y moralmente el ejercicio del P. E. Nacional, en la órbita que la Constitución le había trazado; que la ley de la Provincia de Entre Ríos que la declaraba en plenitud de la posesión de su soberanía, privaba al Gobierno Nacional de la administración de sus aduanas y rentas que ellas producen, único recurso pecuniario de que podían disponer el Gobierno Nacional para continuar la guerra en defensa de las instituciones del país; que por la misma sanción de la Provincia de Entre Ríos, se había sustraído de la autoridad del Ejecutivo Nacional, todas las fuerzas militares de dicha provincia y demás elementos bélicos con que podía contar para salvar la dificultad de la situación; que anexando también la precitada ley, el territorio federalizado al de la Provincia de Entre Ríos, no le quedaba al Ejecutivo Nacional ni el suelo indispensable y necesario para continuar su difícil administración; y por último que en presencia de esta situación anómala, y no siendo posible reunir el Congreso federal por la premura del tiempo y

por el estado de conflagración en que se encontraba la República, el Ejecutivo Nacional no podía asumir la responsabilidad de las consecuencias inherentes á un orden de cosas semejantes, que no había estado en la esfera de sus facultades evitar.

8. Así concluyó el Gobierno de la Confederación. No puede abrirse un libro de historia de aquella época, sin que se encuentre el calor de la pasión, más ó menos vehemente, sustituído á la demostración probada, documentada é imparcial, de los hechos. Está de por medio la personalidad del General Mitre, que ha alcanzado en nuestros días una consagración heróica. La imaginación popular tiende todavía á encontrar la perfección del héroe en todos los momentos y actos de su vida. Todo lo que pudo pensar sentir, querer ó hacer, ha debido necesariamente ser grande. La disposición de la opinión pública para concebir el héroe, no ha tenido otra contradicción en la última época de su vida, sino algún escrito tan apasionado en la defensa de otro héroe, Urquiza, que no se concibe según ellos, la grandeza de las obras del uno, sino

por la destrucción ó achicamiento de las del otro. Solo ellos mismos se han hecho justicia recíproca, y han rectificado la pasión. No se encontrarían, tal vez, mejores contradictores de ésta que ellos mismos; quien hiciera mejor justicia á Urquiza y su obra que Mitre; quien la haya hecho en actos y palabras en favor de Mitre, que el mismo Urquiza. Pero la opinión pública se ha formado en dos medios diversos. La de Urquiza en Entre Rios, y en los partidos políticos, que han quedado fuera del gobierno, en la República extensa, despoblada y pobre; la de Mitre ha crecido en el núcleo de la gran ciudad: la población y la riqueza, la civilización y el bienestar se han levantado ante sus ojos, y han surgido las generaciones que solo han conocido al patriarca de la democracia, de la libertad y de la nacionalidad argentina. El ruido lejano de las armas trae ecos de gloria, y la admiración nacional debe conciliar los atributos de la guerra, con los de la paz, las ciencias, las artes, la alta prudencia en los consejos de gobierno; la larga obra parlamentaria, la Historia de San Martín, la Historia de Bel-

grano, las traducciones de Dante y de Horacio, la gran Biblioteca Americana...

La obra y el hombre nada perderían si el semidiós que crean algunas imaginaciones, se redujera á las armónicas líneas de la forma humana. Nada perderían, he dicho, pero debo rectificarme: el espíritu más sereno de las generaciones que vengan, se resistirá á admitir lo maravilloso, y querrá saber la verdad real. Los que sufrieron las persecuciones de Rozas han entregado á la posteridad la figura de un monstruo tan apartado de lo humano, que no podemos admitirlo como real; la literatura rozista tiende desde algunos años á explicarlo y rectificar la leyenda. Evitemos respecto de Mitre, la leyenda, para mantenerle en el rigor de la verdad, como él lo habría querido, en su concepto de la historia. Evitemos que la leyenda reaparezca después de millares de años, cuando varias civilizaciones hayan sucedido á la actual, y perdido los idiomas y las bibliotecas de hoy, ó sin esperar tanto tiempo, en los diccionarios enciclopédicos que se publican en Europa. Entonces, tal vez ó en éstos, se dirá que la historia de América se pierde en la noche de las

edades pasadas ; que un Rozas, el genio del mal, quiso fabricarla con « sangre y cráneos », pero que surgió con una aurora, un Mitre, el genio del bien, y después de varios siglos de lucha, civilizó á los habitantes del país, que eran unos salvajes... unitarios, término que no se habrá podido explicar claramente y no se sabrá porque se habrá perpetuado...

Pero antes de llegar al extremo de la leyenda, los que vivirán más inmediatos á los sucesos querrán la verdad y no la fantasía. A esta obra de verdad, concurre hoy, en proporción considerable, la publicación del Archivo del General Mitre, la mejor contribución que puede prestarse á la historia de medio siglo en nuestro país, y á la del grande hombre que ha representado el ideal del localismo porteño, primero, y al alma argentina, después.

9. No es éste un libro de historia, y en rigor tendría que suprimir la página que precede. Pero ya está puesta, y el lector sabrá disculpármela... Decía que el régimen federal no consolidó la paz interior. La Confederación murió... de régimen federal, y el último docu-

mento que he citado, fué su partida de defunción.

La paz de noviembre de 1859 no había establecido la cordialidad que podía desearse. El General Mitre, en la orden del día del ejército de Buenos Aires, comenzaba así: «Soldados del Ejército de la Capital: la paz está afianzada por la fuerza de vuestras bayonetas. El ejército que os amenazaba no ha podido imponeros la ley de la violencia, ni destruir el orden de cosas creado por vuestra soberana voluntad, pues por el tratado que he firmado y que el Gobierno ha puesto bajo vuestra salvaguardia, reconoce plenamente vuestra soberanía, deja el derecho y la fuerza en las mismas manos en que lo encontró, y se obliga á evacuar el territorio del Estado sin pisar el recinto sagrado de la ciudad de Buenos Aires». En todo este período hay proposiciones injustas é inconsecuentes con el convenio de unión, en que se acababa de declarar cuatro días antes, que el Gobernador de Buenos Aires y el Presidente de la Confederación estaban «decididos á poner término á la deplorable desunión en que ha permane-

cido la República Argentina desde 1852, y á resolver definitivamente la cuestión que ha mantenido á la Provincia de Buenos Aires separada del gremio de las demás que constituyeron y constituyen la República Argentina, las cuales, unidas por un vínculo federal, reconocen por ley fundamental la Constitución sancionada por el Congreso constituyente en 1° de mayo de 1853». El ejército amenazador de que hablaba la proclama, no había tenido otra autorización legal que la de alcanzar esa unión nacional que Buenos Aires resistía. Es probable que ésta y otras proclamas, no tuvieran más objeto que el de responder al sentimiento público, en el que se mantenía la enemistad contra Urquiza y los provincianos invasores; pero de todas maneras hay en aquella actitud, la atribución de un triunfo que no se había alcanzado por la fuerza de las bayonetas del ejército de Buenos Aires.

El General Mitre fué nombrado Gobernador de Buenos Aires por la Asamblea Legislativa. El 3 de mayo de 1860 dijo en su programa de Gobierno, que contaba para realizarlo «con la decisión y las virtudes cívicas de la valerosa

Guardia Nacional, ceñida con la triple corona de Septiembre, del Sitio y de Cepeda, y con la *buena voluntad y la buena fe del Gobierno de la Confederación Argentina, que en presencia de los grandes intereses de los pueblos, sabrá elevarse á la altura que corresponde*».

No se podía expresar con más claras reticencias la desconfianza que el Jefe del nuevo Estado reincorporado á la República bajo la ley de la Constitución común, tenía respecto del Gobierno, del cual sería agente natural. Dentro de la organización constitucional, las provincias no podían y no pueden mantener ejércitos, y aunque el acatamiento de la Constitución solo tendría lugar después de revisada y jurada esta última, parece contrario al espíritu de la paz interior la alusión al ejército provincial, para cumplirse el pacto de reintegración en la nacionalidad.

La Constitución fué jurada el 21 de octubre de 1860. En la solemne alocución del General Mitre como Gobernador de Buenos Aires, aparecía nuevamente la alusión á la gloria de Septiembre: «Esta es también la Constitución del Congreso federal de Santa Fe, complementada y

perfeccionada por la Revolución de Septiembre, en que Buenos Aires reivindicó sus derechos».

En presencia de estos documentos, hay que suponer que el pueblo de Buenos Aires necesitaba constantemente el estímulo de los recuerdos guerreros de su resistencia á los trabajos de la unión y organización nacional, tales como las concebían posibles el General Urquiza, y el grupo de hombres patriotas, ilustrados y bien intencionados que le acompañaron en el Congreso de Santa Fe. «Esta Constitución, continuaba el discurso, satisface vuestras legítimas esperanzas hacia la libertad y hacia el bien: es el resultado de las fatigas de vuestros guerreros y de las meditaciones de vuestros altos pensadores».

Con estas buenas disposiciones no puede extrañarse que llegara la ocasión en que los héroes de Septiembre se hallaran dispuestos al alzamiento contra la autoridad nacional. En la proclama á la Guardia Nacional de Buenos Aires, al marchar á la campaña de Pavón, el 1° de julio de 1861, se encuentran nuevamente los tres recuerdos de Septiembre, del Sitio y de Cepeda. El

ejército de la Provincia, al cual se dirigía la proclama, era numeroso: «Marcho á ponerme al frente del ejército donde cuatro mil veteranos y seis mil guardias nacionales de la campaña se reunieron bajo nuestras banderas, prontos á sostener la dignidad y el derecho del pueblo de Buenos Aires».

Legalmente, ó sea, con el criterio del orden jurídico é institucional, este triunfo de Buenos Aires fué la victoria de una rebelión contra el Gobierno constitucional y contra la Constitución jurada poco antes.

10. Pero el delito político no existe, y se confunde con la gloria y el heroísmo cuando los corona el triunfo. El más grande y elocuente de los escritores italianos de Derecho Penal, Carrara, al llegar, en el último tomo de su *Programma*, al título de los Delitos Políticos, le consagra un solo capítulo destinado á explicar por qué no trata de esta clase de delitos. La historia de todos los tiempos, dice, disuade de la creencia en altos principios racionales, y nos muestra que el delito político, antes que definirse según verdades filosóficas, debe serlo por la prevalencia de los par-

tidos y de la fuerza, y por la suerte de una batalla. ¿Con qué conciencia de utilidad podrá el publicista trabajar su mente alrededor de principios que constituyan el delito político; y con qué conciencia de utilidad podrá componer una doctrina y publicarla como una enseñanza? ¿Cuál será el discípulo que con un libro en la mano, por profundo que sea, pueda del mismo modo con que se presenta al juez para decirle: tú no puedes condenar á este hombre como reo de robo porque no lo es, decir útilmente á Juárez: tú no puedes matar á Maximiliano porque tú gobiernas de hecho, no de derecho, ó viceversa? ¿Para qué construir una tela jurídica que será siempre rota por la espada ó el cañón? (1)

Así, la rebelión de Buenos Aires, coronada por la victoria de Pavón, no fué cuerpo de delito, sino pedestal de gloria. El vencedor quedó con la responsabilidad de establecer nuevamente un Gobierno nacional sobre la misma Constitución del federalismo, ya preparado por nueve años de ejercicio, que fueron nueve años de conflictos in-

(1) CARRARA — *Programma del corso di diritto criminale*, parte speciale, § 3926.

ternos y constantes alteraciones sangrientas de la paz interior. Veámos en el capítulo siguiente si fué posible bajo el nuevo régimen, la paz deseada y prometida. (1)

---

(1) La idea de que Buenos Aires se rebeló contra una autoridad nacional legalmente constituída, no será, tal vez, fácilmente admitida por algunos que conserven el criterio localista de entonces. Pero en la sesión de la Cámara de Diputados de la Provincia, de 24 de septiembre de 1862, fué el Ministro de Gobierno quien se expresó así: « Buenos Aires *había también asumido sobre sí una responsabilidad inmensa; había derribado los poderes nacionales y tenía que reconstruirlos* ».

CAPÍTULO XV.

Que trata de varios otros que no caben en este libro.

1. Si la secesión de Buenos Aires, y después de reincorporada, el alzamiento contra la autoridad nacional, fueron actos plausibles, como cumplimiento de deberes cívicos. — 2. Si el estado social de la República después de Pavón, aconsejaba insistir en el régimen federal «bien entendido». — 3. Si los miembros del Congreso han fomentado las alteraciones del orden interno de las Provincias, y si en esto puede verse la influencia del régimen federal. — 4. Investigación sobre las invasiones desde Chile á Mendoza, en 1863 y en 1907. — 5. El militarismo, consecuencia de la instabilidad del orden interno. — 6. De la popularidad del General Peñaloza en La Rioja, y de su muerte. — 7. Por qué no se ha realizado la moralidad electoral proclamada por el Vice Presidente don Marcos Paz, en 1866. — 8. Cómo se explicarían las ideas revolucionarias y antirevolucionarias del General Mitre. — 9. Cómo se explica que los que ven los malos frutos del federalismo, siguen creyendo en el sistema. — 10. Si los alzamientos militares pueden confundirse con las revoluciones. — 11. De la política de conciliación y de la política de «acuerdo». — 12. Por qué no sirven á algunos hombres políticos las lecciones de la experiencia.

1. La historia es fuente inmediata de la ciencia política. En la vida pasada y en la vida actual, encuentra la imaginación constructiva, los elementos para la determinación de un orden

jurídico futuro. Para este trabajo, que podrá clasificarse entre los ensayos de ciencia jurídica, falta la historia que traiga la realidad probada, no la creación fantasista de pretendidos cuadros con coloridos artísticos, que pueden resultar contrarios á la verdad. La historia argentina desde la caída de Rozas no ha sido aún escrita. La obra de Pelliza, la única en que se refleja alguna serenidad de espíritu, no penetra en el fondo de las cosas. Los otros trabajos históricos, si bien sinceros y útiles, están lejos de ser imparciales. Por su parcialidad serán útiles al futuro historiador, hasta quien le llevarán el reflejo de pasiones que han sobrevivido á los sucesos y á los hombres que las causaron.

Esta falta del material histórico obliga á dejar en blanco algunos capítulos de este libro. La historia se encargará de decir cual era el verdadero estado social de la República Argentina en la primera década de su organización constitucional; descubrirá tal vez en qué proporción entraron los altos ideales, en cual otra la aspiración al mando y á la dominación personal, en los hombres que alcanzaron el gobierno.

Una tesis de filosofía moral define el deber, como la conciencia de poder que tiende á traducirse en acto. Quien alcanza en su propia conciencia el sentimiento de poder, tiene el deber de realizar lo que puede. Así habrán sido cumplimiento del deber, tanto la segregación de Buenos Aires como su reincorporación, y ésta y el alzamiento de su gobierno en abierta rebelión, según la definición jurídica, contra las autoridades nacionales, podrán alcanzar una justificación histórica, si fueron la obra de la conciencia de poder y del esfuerzo necesario para pasar de un régimen de violencia á uno de justicia, de un estado social de injusticia y desorden á otro de orden y justicia. Es esto lo que justificaría la revolución y borraría el concepto del delito político, y no solamente el éxito inmediato que hace desaparecer el castigo, pero deja subsistente la condenación en la conciencia moral.

2. Algunos indicios del estado social y político del pueblo que debía realizar de verdad, según la aspiración de los constituyentes, el complicado régimen federal, se encuentran en los pocos documentos oficiales que citaré para mos-

trar cuanta investigación científica se requeriría para su comprobación.

Declarado en receso el Gobierno Nacional, por decreto del Vice Presidente, General Pedernera, había desaparecido el orden constitucional creado en 1853 y en 1860. En aquel momento era indispensable reconstruir la organización nacional, y el cargo incumbía directamente á los que acababan de destruírla; en primer lugar, al jefe del alzamiento de Buenos Aires y Gobernador de la Provincia, el General Mitre, vencedor en Pavón.

El 5 de marzo de 1862 se inició en la Cámara de Diputados de la Provincia, la discusión del proyecto de ley que autorizara al Gobernador para aceptar y ejercer los poderes que le habían delegado y que delegarían las demás provincias, á efecto de convocar é instalar el Congreso Nacional, á la mayor brevedad posible. El doctor Nicolás Avellaneda, que estaba entonces en la plenitud del brillo de su elocuencia, fundó este proyecto y el que acompañaba al mismo, para que el Gobernador ejerciera la representación de las relaciones exteriores. El interesantísimo debate

no podría ser expuesto, por sus proporciones y consecuencias, en el plan de este estudio.

El General Mitre recibió la suficiente autorización para convocar el Congreso, por ley de 11 de marzo de aquel año. Realizó el encargo y abrió el Congreso con el Mensaje de 26 de mayo de 1862. La expresión de ideales, que han sido la fuerza de su vida, se manifestó entonces como en tantos otros actos y documentos suyos: «la reorganización de la República sobre la base de la moral, de la libertad y de la Constitución reformada, ha sido la bandera que reunió todas las voluntades en torno suyo, al día siguiente de la lucha. Ella ha evitado el profundo peligro que encierran casi siempre las épocas de transición, y ha mantenido indivisible la unidad nacional durante el período supremo á que hoy pone término la reunión en este Congreso de los representantes del pueblo argentino. Tal ha sido el programa que como jefe de los pueblos en armas oyeron de mis labios todas las provincias de la República, y tal ha sido el propósito que, encargado del Poder Ejecutivo nacional de ella, he tratado de llevar á cabo».

Pero el mismo documento da cuenta de que la paz interior no se hallaba en todas partes restablecida: Tucumán y Santiago eran invadidos por caudillos militares que lograron sobre ellas un éxito momentáneo. El General Peñaloza «un jefe militar sin bandera y sin elementos de resistencia, queriendo hacer revivir la lucha vandálica y desacreditada de la antigua montonera, ha intentado perturbar el orden, primero, en las inmediaciones de Tucumán, más tarde, en las fronteras de San Luis, y ha sido tres veces batido por las fuerzas que sostienen la situación».

Un año después, en el Mensaje de 1863, el Presidente Mitre daba cuenta al Congreso de sucesos locales ocurridos en algunos puntos de la República, que habían alterado la paz interna, según él, por no hallarse aún radicados los hábitos constitucionales, y existir elementos de desorganización que no podían avenirse con el orden y la paz. Había comisionado al General Anselmo Rojo para restablecer el orden en Catamarca. Desde la Provincia de La Rioja, bandas de ladrones armados se habían lanzado sobre las Provincias de Córdoba, Catamarca y San

Luis, asaltando pueblos donde habían cometido escenas de robo y pillaje sobre los pueblos indefensos; y en vista de hechos tan escandalosos, que constituían actos de sedición y de guerra civil, había comisionado al gobierno de San Juan, dándole instrucciones, decía, no solo para el escarmiento de los salteadores, sino también para restablecer el orden alterado en la provincia misma de La Rioja, foco del desorden, y cuyo gobierno, depuesto por la violencia, había solicitado el auxilio del poder general.

3. El orden legal de la Provincia de Catamarca había sido amenazado también por varias tentativas sediciosas; y su gobierno habia tenido «la fortuna de contener á los anarquistas».

Es este el punto en que el Mensaje agrega una revelación que constituiría el tema de otro orden de investigaciones, y materia de otro capítulo que queda necesariamente en blanco en este libro, y que lo está también en todos los trabajos históricos que conozco. El Mensaje tiene estas palabras que merecen transcribirse en renglón á parte:

«*Siendo sensible á la autoridad nacional ver*

mezclados en estos escandalosos sucesos, los nombres de los miembros del Congreso».

El capítulo y las investigaciones que indico y que faltan, deberían tener por objeto establecer con pruebas ciertas, cuantas veces y en qué casos las alteraciones del orden interno de las provincias han tenido su origen ó incitación en los miembros del Congreso, representantes por razón del régimen federal, de los bandos políticos locales, en vez de serlo del pueblo de la Nación Argentina, como supone la Constitución.

4. Agrega el Mensaje, que la paz pública de la Provincia de Mendoza ha sido también momentáneamente alterada por la invasión vandálica de algunos emigrados asilados en territorio chileno, los cuales fueron inmediatamente repelidos y derrotados con los solos recursos de la Provincia, y con las fuerzas que su gobierno puso en campaña. Algunos lectores creerán que esta noticia es de 1907; pero yo aseguro, con el documento oficial á la vista, que es de 1863...

5. Entre tanto, el militarismo, consecuencia ineludible del constante estado de guerra, se había convertido en un problema alarmante. Una si-

tuación tan anormal y violenta, decía el Mensaje, como la de que salió la República, deja tras sí innumerables males, siendo uno de los más notables, el crecidísimo número de hombres á quienes la guerra y las circunstancias dan una posición en los ejércitos.

6. El año 1864, el Presidente Mitre, al abrir las sesiones del Congreso, le daba cuenta de haber consagrado el gobierno al deber primordial de contener la propaganda anárquica que se esparcía desde La Rioja, y al sometimiento de los rebeldes que habían allí establecido su centro de operaciones. De la popularidad del rebelde, da cuenta el mismo Mensaje: «La rebelión del cabecilla Peñaloza, á quien seguían en gran parte los habitantes de La Rioja, ha requerido, de parte del gobierno nacional, sacrificios de toda clase para lograr dominarla y restablecer el orden y la paz, no sólo en aquella provincia, foco de la anarquía, sino también en varios puntos de las provincias inmediatas, donde se lanzaban los montoneros en sus incesantes correrías.» Da cuenta, en seguida, de que el General Peñaloza fué sorprendido por el comandante Irrazábal, y pa-

sado por las armas, «hecho que desaprobó el gobierno por haber sido ejecutado sin sujeción á lo que prescriben las leyes de la materia». Informa que ha estallado otra conmoción en Córdoba, que derrocó las autoridades, y que han ocurrido disturbios en Salta y Jujuí.

En 1865, el gobierno tenía ya que atender á la guerra exterior. Aún en tal situación, continuaba insegura la paz interior. El Presidente daba cuenta de sucesos desgraciados, que habían ocurrido en la Provincia de Córdoba, y que colocaron á su gobierno en una posición excepcional, y lo indujeron á solicitar la intervención nacional.

7. En 1866, el Presidente se hallaba en campaña dirigiendo la guerra del Paraguay. Abrió las sesiones del Congreso, el Vice Presidente, don Marcos Paz. Este hombre público que debía vivir poco tiempo más, sorprendido por la muerte mientras desempeñaba la presidencia, dejó escrita en su Mensaje una página que revela hoy á los que creen en la pureza del sufragio en tiempos pasados, que no era este más puro y libre de coacción que hoy mismo. Única preferencia por

los tiempos pasados, podría ser la sinceridad de la protesta con que el Vice Presidente denunciaba ante el Congreso, y ante el país, los vicios de la coacción y del fraude. He aquí palabras que podrán ser leídas hoy con mucho provecho: «La elección no solo es el medio de establecer la rotación de los empleos, es una manifestación de criterio popular, aplicado á los gobiernos y á la legislación; la intervención directa de las autoridades, que las más veces es incontrastable, despoja al sufragio de éste que es uno de sus más importantes caracteres. Un gobierno, trayendo con violencia ó con artificio á la legislatura, representantes de su devoción, hace de este poder una dependencia del ejecutivo, y continúa ignorando cual es la verdadera opinión de la mayoría del pueblo, acerca de su administración y de la legislatura actual. Los ciudadanos privados de esta suerte de su legítima representación, pierden poco á poco el amor por la cosa pública; se debilita en ellos el sentimiento de la dignidad republicana y la confianza en un orden de cosas que no puede tener equilibrio estable, desde que le falta la ancha base de la voluntad popular».

Partiéndose de esta observación, puede indicarse como otro de los hechos de la sociología política argentina, que debe ser comprobado, el de la intervención, que han tenido los gobiernos para substituir la representación popular por la del gobierno mismo, como lo denunciaba el Vice Presidente Paz, y después de él, en otro documento que tengo á la mano, el Presidente Mitre.

8. Las alteraciones de la paz pública y las consiguientes intervenciones en las provincias, continuaron año por año, así en la presidencia de Mitre, como en la de Sarmiento, que le sucedió en el gobierno. Urquiza fué asesinado el 11 de abril de 1870, y se siguieron verdaderas campañas militares para dominar la rebelión de Entre Ríos. Aún el mismo General Mitre se alzó en rebelión, sin éxito material, en octubre de 1874. Su manifiesto revolucionario no tiene ya las sonoridades de las proclamas de otros tiempos. Es un documento serio y sobrio, en que declara que no obstante los medios reprobados, puestos en juego en la acción coercitiva de los gobiernos electores en las provincias; no obs-

tante los fraudes inauditos y notorios cometidos con el concurso del poder oficial y la violencia de la fuerza pública, él había desarmado á sus amigos, declarando públicamente que la peor de las votaciones legales valía más que la mejor revolución. Pero la renovación de los poderes se había fiado á la fuerza de gobiernos electorales complotados, y á la eficacia de los medios oficiales; lo que era el entronizamiento de una « oligarquía » y la abrogación del sistema republicano. El General Mitre declaró entonces un credo revolucionario : la revolución era un derecho, un deber y una necesidad, y no ejecutarla con poco ó con mucho, aunque no fuese más que por protestar varonilmente, con las armas en las mano, sería un oprobio que probaría que éramos incapaces é indignos de guardar y de merecer las libertades perdidas.

9. Aparece aquí, como justificación del credo revolucionario, la « oligarquía » temida por los constituyentes de 1853, y denunciada en nuestros días como una de las causas que impiden la realización del sufragio. Problema á estudiar sería también éste, en que los hombres públicos

de distintas épocas, los escritores políticos, los jefes de partidos populares, han visto que el régimen representativo no puede realizarse en nuestro país por la subsistencia de una «oligarquía», que es el sistema mismo del régimen de gobierno adoptado; y sin embargo todos persisten en que es bueno el árbol que da tan malos frutos.

10. La última parte del manifiesto recuerda que la revolución fué también un alzamiento militar: «Hasta la mayor parte del ejército nacional, que se había elevado á la categoría de resorte gubernativo, y con que se contaba para oprimir al pueblo, ha puesto sus armas al servicio de la revolución».

No hay diferencia entre este último programa de acción y el que ha mostrado el partido radical en sus últimas actitudes revolucionarias, sobre la base del alzamiento militar.

11. Se sabe que la revolución fué vencida: pero el jefe de la misma fué procesado, juzgado y condenado militarmente; que la pena fué conmutada por el Presidente Avellaneda, y que se siguieron tres años de hostilidad de un partido

político vencido en el terreno de las armas, contra un gobierno cuyo origen ilegítimo se reprochaba diariamente.

Surgió una política que es la característica que ha distinguido después los programas radicales de los que no lo son. Precedente de la política del *acuerdo,* que surgió después de 1890, fué la de *conciliación,* de 1877. La revolución fué entonces condenada por el General Mitre en el discurso pronunciado en el banquete que dió el comercio de esta ciudad, en celebración de aquella política. « Nos hemos salvado, dijo, de perdernos en esos caminos obscuros, en que los pueblos se anonadan con las revoluciones estériles, y los gobiernos corruptores se disipan las fuerzas de la vida ».

12. De 1877 al 1880 quedaba poco trecho que recorrer. Se habrían terminado tres períodos constitucionales, constantemente agitados por los problemas derivados del régimen federativo, mientras que el progreso de los factores unitarios marcaría constantemente el de la civilización y del bienestar general, prometido también por la Constitución. Los excesos del federalismo teórico

de 1860, acentuados por el localismo porteño y las desconfianzas provincianas, preparaban la tempestad que estallaría más cruenta en 1880 que en 1874. Los hombres que habían cooperado en la reconstitución de la nacionalidad después de 1860, no habían olvidado sus sentimientos de aquella época. Análogos sucesos harían revivir las antiguas animosidades. Tejedor se encontraría más viejo, pero no menos rígido en sus extremos federalistas de hombre de inteligencia poco flexible, que había aprovechado poco las lecciones de la experiencia. De 1861 á 1880 el progreso de los factores unitarios, era evidente, y no podía juzgarse tan fácil como entonces, derribar al gobierno de la Nación por un alzamiento en armas, de la Provincia de Buenos Aires. Pero en el fondo, el motivo alegado y probado, sería una vez más la liga de gobernadores sustituyéndose al pueblo para la designación del Presidente.

Estas conclusiones requieren una demostración que se ensayará en el capítulo siguiente.

CAPÍTULO XVI.

1880. Fin del localismo federalista porteño.

1. Balance del federalismo en 1880. — 2. Tejedor, Gobernador y candidato. — 3. Recrudescencia del localismo porteño. — 4. Sarmiento, Ministro del Interior. — 5. La pasión porteña contra el Presidente Avellaneda. — 6. Contrabando de guerra del Gobierno de Buenos Aires. — 7. Traslación del Gobierno Nacional á Belgrano, y batalla del 20 y 21 de Junio. — 8. Renuncia de Tejedor, disolución de la Legislatura y pacificación de la Provincia, vencida por las armas.

1. El federalismo de Buenos Aires, se había manifestado, después de Caseros, en la forma que resulta de los documentos de aquella época, examinados en páginas anteriores. Se había teorizado en 1860, con letra y música norte americana. No había resuelto la gran cuestión nacional, la Capital en Buenos Aires, sancionada por el Congreso de Santa Fe, y resistida é impedida por Buenos Aires. No había dado la paz interna. No había impedido la oligarquía denunciada en 1853, y después por Mitre y Sar-

miento. No había impedido ni impediría las ligas de gobernadores... que éstas no se impedirán sino cuando no haya más gobernadores. No había permitido la formación del sentimiento nacional de los argentinos, que nos hace encontrar hoy en casa propia, en cualquier punto de la República que pisemos. Pero los factores unitarios que luego veremos, habían crecido lo bastante para asistir á la muerte del federalismo teórico localista en 1880, y devolver á la Nación su Capital histórica.

2. El 1° de mayo de 1879, el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, doctor don Carlos Tejedor, dijo en los párrafos breves é incisivos de su estilo:

«El año nuevo no se presenta menos preñado de peligros.

«La lucha ha comenzado á revestir formas y producir hecho que la honradez no puede aceptar.

«Estamos en el principio de un camino que conduce al abismo.

«Vosotros sabéis la conducta que os toca observar.

«Yo os diré la mía en dos palabras: ni transigiré con la revuelta armada, de cualquier lado que venga; ni consentiré las bacanales electorales que esté en mi mano reprimir».

Todo el Mensaje estaba redactado en esta forma de versículos bíblicos que exigen una lectura solemne. No sé si el Secretario del Senado que los leyó, supo darles la entonación conveniente; pero la disposición de los ánimos, con los sucesos que se anunciaban, no requería mayores incitaciones. Se preparaba la candidatura del doctor Tejedor para Presidente de la República en la próxima renovación, como se preparaba en el interior la del Ministro de la Guerra General Roca. La proclamación tuvo lugar al mes de la fecha del Mensaje, el 1º de junio, con asistencia de los generales Mitre (don Bartolomé y don Emilio) del General Gainza y de otros militares de graduación.

El doctor Tejedor aceptó la candidatura y dijo desde los balcones de su casa, estas palabras que fueron tomadas taquigráficamente:

«Acepto la proclamación que habéis hecho de mi persona. Puesto que vosotros lo queréis, yo también lo quiero.

«Resistiré con vosotros, en toda la República, la imposición de la violencia y del fraude.

«Trabajaré con vuestro apoyo para el ejercicio de las instituciones que garanten la libertad en esta Provincia y en las demás provincias hermanas.

«Cooperaré al afianzamiento del orden, tan necesario para el ejercicio de las prácticas republicanas de gobierno.

«Esta aceptación me impone graves deberes. Desde hoy *militaré con vosotros, tomaré parte en vuestras deliberaciones y seguiré vuestra suerte cualquiera que sea el resultado de la campaña que vais á emprender,* puesto que siempre tendremos la honra de la lucha.

«Pero si mi resolución me impone grandes deberes, también me otorga grandes derechos, y por ello os digo que no me separaré de vosotros y que caeré envuelto en vuestra derrota, ó me levantaré elevado por vuestro triunfo». (1)

La candidatura aceptada por el Gobernador de la Provincia, se presentaba en combinación

(1) Diario de sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, año 1879, pág. 170.

con la del Ministro del Interior, doctor Laspiur, para Vice Presidente, que debía tener influencia en algunas provincias y que había sido proclamada en Córdoba, pocos días antes.

En el mes de mayo era ya conocida la candidatura del General Roca. Según *La Nación* de aquella fecha, en un inventario que repite Sarmiento [1], el General Roca contaba con los siguientes elementos para sostener la lucha: los gobernadores confabulados, el ejército de línea de la Nación, parte de los dineros que se emplean en el departamento de la guerra, la influencia que tiene un ministro nacional con armas y dinero de la Nación, y la tolerancia del Presidente de la República, doctor Avellaneda.

3. Las dos candidaturas se presentaban con tendencias á prevalecer por la violencia. Se acusaba al Presidente de la República de favorecer la candidatura de su Ministro de la Guerra; y el Presidente, que había llegado al gobierno contra la oposición armada del General Mitre y su partido, y no había contado con alguna popularidad

(1) Obras, tomo XL p. 308.

en la Capital ni aún en los momentos de la conciliación, sentía enardecerse de nuevo contra él las pasiones de la ciudad porteña. En la legislatura provincial se le injuriaba, como en otro tiempo y en la misma legislatura se oyeron los insultos á Urquiza. El doctor Lucio Vicente López, que era entonces diputado provincial, representaba en la legislatura el sentimiento de la nacionalidad, que veinte y siete años antes, su padre había defendido allí mismo con tanto vigor. El doctor López se declaraba igualmente alejado de las dos candidaturas, y puede tomarse como un testigo de lo que ocurría. He aquí como expresaba en la sesión del 10 de septiembre, el resurgimiento de las antiguas antipatías localistas: Veo un fenómeno que se viene manifestando en la masa social de la Nación, en las masas de cada provincia, que llevadas por el ardor de la pasión política alzan y toman como bandera las viejas banderas de las luchas del pasado, que habían desaparecido con la organización de la República. Cualquiera de los señores diputados, todos ellos, deben haber escuchado entre los grupos políticos de actualidad, la manera como la ignorancia ó la

inconciencia azuzan los sentimientos locales, haciendo ver una pretendida amenaza de los poderes nacionales contra la autonomía de las provincias. Hay hombres que han llegado á invocar como nacionalidad distinta, el nombre de su provincia, olvidándose de lo que debemos á la solidaridad nacional. Se vuelve á repetir en nombre de errores cuya consagración importa un atentado contra la ley de los argentinos, que los sentimientos provinciales son bastantes para fundar hasta la ciudadanía provincial. Si el Gobernador de la Provincia alentaba esos sentimientos y él mismo preparaba la rebelión, armando los cuerpos voluntarios, los partidarios podían proclamar impunemente la lucha armada, como lo hacían al organizar sus comités con manifiestos en que declaraban un «deber de lealtad y consecuencia política, adherirse á los esfuerzos populares y seguir el movimiento de resistencia opuesto á la candidatura subversiva del General Roca, como á la de don Domingo F. Sarmiento; la primera, porque representa la fuerza del poder; la segunda, un pasado de sangrienta experiencia y de sufrimientos incruentos». Con estas palabras se de-

claraban públicamente dispuestos á acudir á la lucha armada.

4. El Presidente de la República nombró Ministro del Interior al señor Sarmiento, por decreto de 28 de agosto de 1879. La comunicación del nombramiento decía que el Presidente de la República creía que, estando próximo á terminar su mandato constitucional, era una de las primeras exigencias la de garantir la libre y pacífica trasmisión del mando, manteniendo al Poder Ejecutivo ajeno á la lucha de los partidos, pero en condiciones de asegurar en cualquier momento el orden público por medio de una acción firme y eficaz. El General Sarmiento aceptó las responsabilidades del cargo y del momento, y prometió compartir el esfuerzo para alejar hasta la sombra del peligro contra la tranquilidad pública, mediante la justificación y rectitud de los actos de gobierno. Ocupó el Ministerio el 1° de septiembre, y en el mismo día pasó una circular á los gobernadores de provincia incitándoles á asegurar la libre expresión de la voluntad del pueblo en las elecciones y conservar la tranquilidad pública como el más alto, el más honorable deber de los gobernadores.

La agitación era grande en aquel momento. El Ministro emprendía decididamente la obra de contener los avances de la anarquía por la celosa defensa de la autoridad nacional, aún en detalles que tomaban, por obra de las circunstancias, mayores proporciones, como el hecho de publicarse en los diarios las comunicaciones oficiales de los gobernadores antes de llegar á su destino en el gobierno nacional.

El Ministerio de Sarmiento duró un mes. Es memorable su renuncia y lo es también la actitud que asumió al presentarla. La envió al Presidente, y antes de que le fuera aceptada, acudió al Senado á explicar su conducta y revelarle la gravedad de la situación. He aquí unas pocas palabras que no deben ser olvidadas: «Había dicho en mi circular á todos los gobernadores: la preocupación es que hay una liga de gobernadores, y es preciso que los gobiernos de provincia hagan cuanto sea de su parte para dejar al pueblo en completa libertad. Entonces había serios temores, pero no podía decir lo que puedo decir ahora: ¡hay una liga de gobernadores! Tengo en mis manos las pruebas, y la voy á hacer pedazos como

una hoja de papel. Si señor, hay una liga de gobernadores que ha hecho fracasar la acción honrada y legítima del Ministro del Interior, órgano del Presidente».... «Se acabaron las contemplaciones; tengo las manos llenas de verdades, que voy á desparramar á todos los vientos para disipar los fantasmas y neblinas que asustan ó enceguecen á la opinión pública».... Por último, al replicar á un senador, leyó el telegrama del gobernador de Córdoba, don Antonio del Viso á Juárez Celman, en que la liga estaba confesada. «Oficial. Astigueta dice es necesario impedir á Sarmiento que lleve adelante sus furias contra Oliva. Lo sucedido en Jujuí repercute perniciosamente en las filas de nuestro partido. Las amenazas de Sarmiento detuvieron á Salta; por el momento perdemos una provincia; ó no ven claro allá ó están impotentes. De todos modos, el mal está realizado». (1)

5. Tampoco caben en este capítulo todas las incidencias de la lucha que ponía una vez más á la Provincia de Buenos Aires en alzamiento

(1) Obras de D. F. Sarmiento, tomo XX.

contra la autoridad nacional, y á la candidatura oficial de la Provincia de Buenos Aires, contra la candidatura oficial de las otras provincias. El Gobierno Nacional había sido tratado de *huésped* en Buenos Aires, por el Gobernador de la Provincia. En las sesiones preparatorias de 1880, un diputado describía la ciudad con estos colores, que yo recuerdo: «este pueblo se encuentra desde hace mucho tiempo en constante estado de asamblea, la ciudad está convertida en un inmenso cuartel, vemos diariamente, bajo una organización militar completamente disciplinada, atravesar por las calles batallones con armas al hombro, con jefes y oficiales, con clarines de guerra, con el escudo nacional, con todas las condiciones, en fin, de los cuerpos que se forman para librar combates; y esos cuerpos están sostenidos por los bolsillos particulares y autorizados por el erario público, si no sostenidos por él». La Cámara de Diputados de la Provincia hizo pública declaración de que adhería á la política del P. E., cuya conducta responde, decía, á las nobles aspiraciones del pueblo que gobierna, que consiste en no permitir la imposición por

la fuerza, de una candidatura presidencial rechazada por la libre manifestación de la mayoría de los argentinos. A la vez, el odio contra el Presidente Avellaneda, encontraba esta expresión en boca de un diputado que fué un hombre ilustrado: «Violento mi espíritu para no entrar en un orden de ideas que pudiera importar el desahogo de las pasiones que me agitan en este momento. Una de ellas es el profundo desprecio que me inspira el hombre que ocupa la Presidencia de la República, así como tengo el más alto respeto por el puesto que tan mal está ocupado. No hago aquí profesión de mis resentimientos personales, pues ya está escarnecido por este pueblo; ha cruzado sus calles acompañado de las burlas populares, y lleva en su frente una mancha que él mismo se encargará de lavar en el porvenir».

6. Así estaban dispuestos los ánimos, cuando el Gobierno de la Provincia introdujo de contrabando una partida de armas. No se crea que ésta sea una imputación sin pruebas á la mano. La prueba está en el Mensaje que llevó personalmente y leyó en la Cámara de Diputados el Mi-

nistro de Gobierno. Después de referir que el Gobierno de la Nación no perdonaba medio para impedir que el de la Provincia se proveyera de armas, agrega: « Fuerte en su derecho, el Gobierno de la Provincia, desde ese momento resolvió usar de todos los medios, y su primera tentativa acaba de ser coronada de un éxito completo, entrando hoy á depósito una buena cantidad de fusiles, introducidos por el Riachuelo, á pesar de la resistencia iniciada por la capitanía respectiva. En la opinión del Ejecutivo de la Provincia, la responsabilidad de estos hechos irregulares, es toda del Gobierno Nacional, por su injusta resistencia y su insólito descomedimiento; pero desearía conocer también la de esas honorables Cámaras, que tal es el objeto de la presente comunicación. Los momentos son solemnes. Estamos amenazados de descomposición y anarquía, y es preciso que concurran todos á salvar la patria, el pueblo con su brazo, el Ejecutivo con su voluntad, y V. H. con su consejo».

Estos hechos y otros que les habían precedido, revestían ya el caracter de operaciones de guerra. Según declaró el Ministro de Gobierno en la

misma Cámara, las armas habían salido de Montevideo dos noches antes, y el buque que las conducía iba á ser sorprendido al entrar en la Boca del Riachuelo, por fuerzas nacionales. Colocado el Gobierno de la Provincia en esta situación, agregaba, viendo que se iba á usar de la fuerza para impedirle el uso de su derecho, envió á su vez fuerzas á ese mismo punto, completamente decidido á sostener aquellos derechos, por las armas si era necesario. Las fuerzas nacionales se retiraron y las provinciales se apoderaron de un vaporcito de la escuadra nacional. El mismo Ministro decía en nombre de su Gobierno, que había que «dejar de lado los vínculos que tenemos todos los argentinos, cuando se trata de humillar á Buenos Aires, á la que tantos servicios debe la República». La Cámara de Diputados dió un voto de aprobación á los actos del Gobernador.

7. Al día siguiente el Presidente y sus Ministros se trasladaron á Belgrano, y declararon que los poderes de la Nación no podían funcionar con seguridad y libertad, mientras durara el estado de insurrección en que se había colocado el Go-

bernador de la Provincia. Una parte del Congreso se trasladó también á Belgrano, y declaró vacantes los puestos de los diputados que permanecieron en la Capital. Las fuerzas nacionales preparadas en previsión de los sucesos, cercaron y sitiaron la ciudad de Buenos Aires; en los días 20 y 21 de junio se libraron los combates entre el ejército nacional y el provincial. Se ha calculado que en esa ocasión quedaron en el campo de batalla dos mil cadáveres... Y así se cerraba el ciclo del federalismo extremo y de las pasiones localistas.

8. El sitio se prolongó por algunos días más. Dice el biógrafo del General Mitre, que el 25 de junio el doctor Tejedor autorizó al General para trasladarse á Belgrano y acordar un arreglo decoroso que pusiera término á la guerra. «El Presidente de la República nombró á los ministros Zorrilla, Pellegrini y Cortínez para que trataran con el enviado del Gobierno de la Provincia. Sus exigencias fueron exorbitantes y además indecorosas; pedían algo como una rendición incondicional y la consiguiente desaparición de los poderes públicos

provinciales para ser organizados bajo la acción de la intervención nacional. El General Mitre contestó indignado: «que si no había otra proposición que esa, no tendría otra cosa de hacer, que retirarse á la plaza, la cual tenía sobrados elementos para resistir, hasta que por medio de la victoria se impusiese á la Provincia la humillación que esa proposición envolvía».[1]

Renunció el mando el doctor Tejedor y le sucedió el Vice Gobernador, doctor José María Moreno, que no había tomado parte en la rebelión. Los otros poderes de la Provincia continuaron funcionando; pero la Cámara de Diputados de la misma poco había aprendido con la dura lección recibida. En casi todas las sesiones de aquel año se registra el mismo lenguaje heróico, violento y localista de las sesiones que precedieron á la guerra. El Congreso no creyó prudente tolerar esta actitud que importaba persistir en la rebelión, y la Legislatura fué declarada cesante por la ley de 11 de agosto. El Presidente vetó la ley, porque en momentos solem-

(1) *El Teniente General Bartolomé Mitre*, por José Juan Biedma.

nes para la paz de la República había hecho declaraciones que constituían para él una obligación de honor, de respetar la subsistencia de la Legislatura. Pero el Congreso insistió. Por última vez se oyeron en la sesión del 21 de agosto, en el recinto de la Legislatura, las voces de protesta con que se extinguía la de 1880, repitiendo con igual suerte que la de 1852, la escena de la disolución. Solo quedaría á la Legislatura que inmediatamente le sucedió, la ocasión de un torneo histórico literario para discutir la cesión de Buenos Aires para Capital de la República.

CAPÍTULO XVII.

Los grandes factores unitarios.
a) La capital de la Nación Argentina en Buenos Aires.

1. Carácter de la oposición entre las Constituciones de 1853 y 1860. — 2. Término de juicio para apreciar su acierto. — 3. La Capital de la Nación; ideas dominantes en el Congreso de Santa Fe. — 4. Ideas dominantes sobre el mismo asunto en la Convención de Buenos Aires. — 5. La federalización provincial de Buenos Aires y el localismo porteño en 1862. — 6. Rechazo de la federalización de la Provincia, y transacción : residencia de las autoridades nacionales, con jurisdicción por cinco años. — 7. Primeros beneficios de la Capital en Buenos Aires, según el Presidente Mitre, en 1863. — 8. Decreto de 1867 : la ciudad, simple residencia de las autoridades nacionales. — 9. Oportunidad de decidir la cuestión Capital, en 1880. —10. Reorganización de la Legislatura provincial y torneo oratorio sobre la cuestión Capital. — 11. La gran Capital como factor unitario.

1. En capítulos precedentes he demostrado que la Constitución de 1853, si fué obra de circunstancias en cuanto á la adopción del régimen federativo que le estaba impuesto por el Acuerdo de San Nicolás, atendió principalmente á las peculiaridades del país, y sus au-

tores procedieron científicamente al apreciarlas, de modo que el derecho guardara una razonable relación con el hecho. La Constitución adoptó las formas generales de la de los Estados Unidos; pero el Congreso de Santa Fe supo y tuvo principalmente en cuenta, que nuestro país no contaba con los mismos factores de los estados del Norte para realizar la constitución federativa. Supo que una misma constitución no puede corresponder á distintos países, con diversa historia, diversa capacidad política, diversa composición étnica, diversos elementos de producción económica, diversa religión y diverso idioma.

Se ha visto también que los autores de la reforma de 1860, si bien aceptaron en general la obra de los constituyentes de 1853, les acusaron de haber alterado con ignorancia el texto de la Constitución de los Estados Unidos. La influencia de la teoría literaria y principista del régimen federativo fué tal, que los autores de la reforma de 1860 solo mencionaron de paso y como una regla jurídica á la que no prestarían mayor importancia, el valor que la ciencia del derecho constitucional acuerda á

los caracteres particulares del pueblo para el cual se debe establecer un determinado régimen de gobierno.

Las dos Constituciones nos presentan pensamientos opuestos, manifestados expresamente por los autores de la segunda, que acentuaron sus disidencias con los reproches ciertamente injustos, que he recordado en otro capítulo.

2. Pronto habrán transcurrido cincuenta años desde la obra de la reforma. Somos para los Constituyentes de 1853 y de 1860, la posteridad que puede juzgar con imparcialidad del mérito positivo de las respectivas teorías ó puntos de vista diversos. Podemos mirar con relativa serenidad los argumentos del pleito que entonces se debatía entre unos y otros constituyentes. Tenemos á nuestra disposición el término de juicio que nos habilita para la definitiva decisión: los hechos consumados después de la reforma de 1860, con referencia á los artículos de la Constitución de 1853 que motivaron las más fundamentales disidencias.

3. La primera de todas y la más seria por cierto, fué la del artículo tercero de la

Constitución, y ley de 4 de mayo de 1853, por las cuales la ciudad de Buenos Aires quedaba declarada Capital de la Confederación. El artículo tercero de la de 1853, dijo que las autoridades que ejercen el gobierno federal, residen en la ciudad de Buenos Aires que se declara capital de la Confederación por una ley especial, y esta última fijó para el Distrito Federal la ciudad de Buenos Aires, y el territorio comprendido entre el Río de la Plata y el de las Conchas hasta el puente de Márquez; desde éste hasta el Río Santiago, las dos radas, Martín García y los canales que domina. La misma ley disponía que la Provincia fuera invitada á instalarse y constituírse en el territorio restante.

La pieza más importante de la discusión de este punto, en el Congreso de Santa Fe, fué el discurso que en la sesión del 22 de abril de 1853, pronunció el diputado don Martín Zapata. Comenzó lamentándose de que ciertos hechos de importancia y vitalidad para la suerte del país no fueran debidamente conocidos y apreciados por todos los hombres que

estaban llamados á influir más ó menos directamente en sus destinos. Entre estos hechos contaba los que han sido apreciados después de larga meditación, para proyectar el artículo tercero de la Constitución. Ellos forman, decía, nuestro más serio problema social, y este problema está resuelto del único modo posible en el artículo propuesto y en la ley orgánica de su referencia. Recordó en seguida que la ciudad de Buenos Aires había sido siempre la Capital de hecho, que esto estaba sancionado por la naturaleza misma y por todo el curso de nuestra vida política y mercantil; que era la idea aceptada por las más altas ilustraciones políticas; en Buenos Aires existían los archivos nacionales; en ella debía establecerse el centro administrativo de la recaudación de rentas; y podían presentarse las autoridades con más decoro, con más medios materiales de ejercer su benéfico influjo, en todas las provincias; en ella estarían más en contacto con la civilización europea, que debía favorecerse por la inmigración. Pero no eran estas y otras que enumeraba, las razones más decisivas, sino que

en la Provincia y ciudad de Buenos Aires, en las condiciones con que había existido hasta entonces, formando la parte más importante del país por su influencia y su poder físico y moral, no habían sido un elemento de organización y constitución práctica y posible. Por el contrario, por sus condiciones y carácter fueron un principio de constante desequilibrio social, germen continuo de acciones y reacciones, semillero de dominación y resistencia, fecundas sólo en sangre y desgracias para toda la República; antagonismo vivo entre dos poderes pésimamente comprendidos hasta ahora y deplorablemente estériles, el de la Provincia y su Capital y el de las demás provincias de la Confederación, obstáculo perpétuo é insuperable de la organización del país á que todos los argentinos aspiraban. Para el orador el artículo y la ley importaban toda la Constitución que el Congreso iba á dar; suprimirlas decía, sería matar la Constitucíón en su cuna. Replicando á los oradores que habían sostenido no ser la designación de la capital un punto constitucional, les oponía los hechos palpi-

tantes de la historia nacional. La federación que muchas veces han proclamado las provincias, decía, si en algunas ocasiones ha importado la defensa de su independencia y soberanía, las más de ellas han sido la expresión de justas resistencias al poder abusivo de algunos de los gobiernos de Buenos Aires. Todas las guerras civiles, desde cuarenta años atrás, no eran más que la expresión de estos dos hecho: dominación é influencias unas veces justas y otras veces injustas, del poder de Buenos Aires sobre las demás provincias, y resistencias unas veces justas y otras injustas por parte de ellas. Estos dos hechos no habían tenido otra causa que las condiciones con que las provincias y la ciudad de Buenos Aires habían funcionado en la República. Advirtiendo el antagonismo dentro de la misma Provincia entre la ciudad y la campaña, profetizaba el destino económico y social de una y de otra; la campaña ganaría mucho constituyéndose en provincia con su inmenso territorio, con su capital en uno de tantos pueblos que tiene ó en punto más conveniente, creándose nuevos cen-

tros de civilización; la ciudad sería entonces lo que debe ser, la gran ciudad, la ciudad civilizadora de la República.

Otros diputados abundaron en el mismo orden de ideas y de sentimientos, y son también notables las palabras del señor Lavaisse: que la experiencia demostraba que Buenos Aires, capital de una provincia inmensa y poderosa y al mismo tiempo Capital de la Nación, como lo había sido hasta hoy, era el origen de las eternas cuestiones que habían dividido á los argentinos; la causa de la resistencia de las provincias por una parte y del predominio de Buenos Aires sobre ellas, bárbaramente perpetuado por Rozas. Que se hiciese de la ciudad de Buenos Aires la Capital de la República, y entonces desaparecerían los celos, las antipatías mutuas entre Buenos Aires y las provincias, consiguiendo también de este modo, que la acción de Buenos Aires no pudiera extenderse á dañarlas ó dominarlas, sino á ligarlas con los vínculos de la fraternidad. Terminó condenando los sentimientos localistas, pues el Congreso solo estaba animado de sentimientos puramente nacionales:

era preciso extirpar las odiosas distinciones de porteños y provincianos.

Los hechos producidos con posteridad, demuestran con toda evidencia que aquellas palabras que resonaron en la modesta sala del Congreso de Santa Fe, tuvieron toda la entonación y toda la seguridad de una profecía.

4. En cambio ¿qué pensaban y cómo sentían los porteños? El número del *Redactor de la comisión examinadora de la Constitución Federal,* consigna los debates de la Comisión y el orden de ideas que debían fundar su dictamen y prevalecer en el voto de la Convención Provincial, y con ella en la Convención Nacional.

Tres fueron las proposiciones que dividieron la opinión de la Comisión, á saber: 1°, que la Capital debía estar en Buenos Aires, aun con su territorio dividido; 2°, que debía estar en un distrito del Congreso, fuera del territorio de Buenos Aires; 3°, que habiendo el Pacto del 11 de noviembre reformado virtualmente el artículo de la Constitución, dándolo por derogado, podía sin peligro dejarse el texto como estaba. La de-

cisión última fué la que se lee todavia en el artículo tercero de la Constitución en vigor: las autoridades que ejercen el gobierno federal residen en la ciudad que se declare Capital de la República por una ley especial del Congreso, previa cesión hecha por una ó más legislaturas provinciales, del territorio que haya de federalizarse. Con este artículo quedaron derogados el de la Constitución de 1853 y la ley de Capital.

En el razonamiento de los que sostuvieron esta solución, la Capital en Buenos Aires era opuesta á los intereses de la libertad, por cuanto debilitaba un gran centro de opinión y de fuerza moral, por constituir, en presencia de Provincias en su mayor parte pastoriles (incluso las que se harían de los retazos de Buenos Aires) un poder sin contrapeso, anulándose así con las instituciones de Buenos Aires y sus adelantos en materia de gobierno propio, las grandes conquistas hechas en la práctica; y por otra parte, federalizando todo el territorio de Buenos Aires se incurriría en una monstruosidad que falsearía las instituciones federativas, base de organización, sobre la cual se discutía. Otro miembro

de la Comisión demostró que por el tratado de 11 de noviembre, el artículo había quedado ya reformado. Otro expuso un estudio sobre la formación de las capitales y alegó el peligro de que éstas se hallaran en las grandes ciudades, por lo que los Estados Unidos habían resuelto un gran problema de la constitución de los gobiernos libres, con la creación de Washington para residencia del gobierno federal. Concluía con estas palabras que son hoy un argumento y prueba demostrativa de la evolución unitaria predicha por los sostenedores del federalismo teórico: «*Una gran capital solo es conciliable con un gobierno unitario*». Sino que hablaba el federalista teórico, convencido de la bondad de su teoría, y agregaba que «aprovechaba la ocasión para emitir la idea que lo preocupaba de mucho tiempo atrás, y es que el régimen unitario se ha mostrado incompatible con la libertad moderna y con la tranquilidad pública, no existiendo hoy república alguna que concilie estos dos elementos, habiendo fracasado todas las tentativas hechas desde un siglo atrás para establecerla». Medio siglo más ha bastado para demostrar como son compa-

tibles la más amplia libertad política y las más completas libertades civiles, bajo una organización unitaria, así sea del gobierno republicano ó de la monarquía constitucional, que en este punto de vista las distinciones entre la monarquía y la república se desvanecen y quedan cada una de ellas como formas adecuadas á determinados países, y ninguna como forma necesaria en todo país y en todo momento para garantizar la libertad política y la libertad cívica. El informe de la Comisión fué todavía más expresivo que sus discusiones, según las constancias del *Redactor*. La ley orgánica de Capital era copia textual de la de 4 de marzo de 1826. Esta ley, decía, calculada para una república constituída en unidad de régimen, no importaba sino crear una simple circunscripción administrativa; y este carácter había escapado sin duda á los legisladores de Santa Fe, que llamados á constituir una confederación, no advirtieron que minaban por su base el sistema federal, en el hecho de despojar de su ser político á uno de sus miembros. «La Provincia de Buenos Aires que desde 1816 reclamó sus prerrogativas de tal, renunciando al

honor de ser Capital de la República, no podía ser despojada de su ser provincial, con grave perjuicio de sus intereses locales, y con graves inconvenientes para la misma Nación; sobre todo cuando se había dispuesto de su territorio y de su propia Capital sin su consentimiento, y contrariando su voluntad expresa».

Los nombres de los que así pensaban y hacían prevalecer sus opiniones en la Convención *ad hoc*, están al pie de Informe: *Bartolomé Mitre*, *Dalmacio Vélez Sarsfield*, *José Mármol*, *Antonio Cruz Obligado* y *Domingo F. Sarmiento*.

5. Poco tardarían en cambiar de opinión los más eminentes autores de este Informe. Los acontecimientos se habrían sobrepuesto á las teorizaciones del federalismo. Después de la batalla de Pavón y caída de los poderes nacionales, el Gobernador de Buenos Aires y sus más inmediatos partidarios, que tenían como él el sentimiento y la percepción de las grandes necesidades nacionales y de los mejores destinos del país, vieron que la organización anhelada no sería posible sino sobre la base, con tanta conciencia y patriotismo resuelta por los Constituyen-

tes de Santa Fe. El Congreso dictó la ley de 20 de agosto de 1862 que defería para el período legislativo de 1863, determinar el punto que debiera ser capital permanente de la República. Los artículos 2 y 3, decían que durante el término de tres años contados desde la publicación de la ley, las autoridades nacionales continuarían residiendo en la ciudad de Buenos Aires, la cual, como la Provincia, quedaba federalizada en toda la extensión de su territorio, y que durante el mismo tiempo quedaría bajo la inmediata y exclusiva dirección de las autoridades nacionales. Los demás artículos trataban de conservar la organización administrativa provincial existente. El artículo 14 preveía que la ley resolviera destinar para capital otro punto de la República. Se volvía así á una situación análoga á la de la ley de 4 de marzo 1826, y decreto consiguiente de 7 del mismo mes, con el cual Rivadavia declaró que el gobierno de la Provincia de Buenos Aires había cesado en el ejercicio de sus funciones. La diferencia aparente estaba solo en que la ley de 1826 tenía el carácter de definitiva, y la de 1862 de transitoria.

El localismo porteño, acostumbrado á mirar á Buenos Aires como cosa suya propia, de un país distinto del resto de la República, sentimiento que parece hoy absurdo é imposible, tuvo por su representante y vocero al doctor don Carlos Tejedor, para quien, en la sesión de la legislatura provincial de 6 de septiembre de 1862, eran los enemigos de Buenos Aires «sus huestes desbandadas, deseosas de recuperar el imperio perdido, los que en dos sitios y en dos grandes batallas les habían ofrecido la muerte de Buenos Aires para convertirla en el banquete de las provincias argentinas»; y hoy, agregaba, «la muerte nos es ofrecida por nuestros propios amigos del interior y por una fracción de patriotas porteños; y dícese además, acariciada con preferencia por el Gobernador de la Provincia, futuro Presidente de la República». El resto del discurso mantiene esta entonación trágica, que no se detiene ni ante la calificación de traidores á la patria y la amenaza de la pena de muerte, para los que la traicionaran y cedieran la ciudad ó la Provincia para residencia de las autoridades nacionales.

6. La discusión trajo el rechazo de la federalización de la Provincia; pero en cambio se llegó á una transacción aceptada por el mismo Tejedor, que consta en la minuta de contestación proyectada en la sesión de 24 de septiembre, en la cual decía al P. E. de la Provincia que teniendo entendido que las diversas soluciones que llevaran por el momento la capital fuera de Buenos Aires, acarrearían una crisis gubernamental funesta para todos, sentía la necesidad de hacer un gran sacrificio en aras de la paz y de la armonía, y para ello ofrecía las bases, consistentes en declarar á la ciudad de Buenos Aires residencia de las autoridades nacionales con jurisdicción en todo el municipio, hasta tanto que el Congreso dictara la ley de capital permanente; y fijaba el término de cinco años para la revisión de la ley por el Congreso de la Nación y por la Legislatura provincial. Este es el origen de la ley nacional de 29 de septiembre de 1862, por la cual comenzó la coexistencia en la ciudad de Buenos Aires, del gobierno nacional y del provincial, que debía modificarse en 1867 y terminar como se ha visto en los capítulos pre-

cedentes, en 1880, en el modo y forma que he explicado.

7. En el Mensaje del Presidente Mitre, de mayo de 1863, dijo ya que sucesos puramente locales ocurridos en algunos puntos de la República, habían venido á comprobar con hechos prácticos, cuán indispensable era la residencia del gobierno nacional, en Buenos Aires, centro de todos los recursos, y desde donde ha podido ocurrir con rapidez y oportunidad á hacer sentir el poder y la influencia de su autoridad. Al año siguiente decía: un año más cuenta la ley de residencia del gobierno nacional en la ciudad de Buenos Aires, y la experiencia de este año ha demostrado que tal ley conciliaba todos los intereses y todas las necesidades que se trataron de llenar; y aún cuando se haya pretendido explotar pasiones y desconfianzas suponiendo el ánimo de modificar aquella ley, la convicción que existe de que ni el gobierno ni el Congreso argentino tratan de ocuparse extemporáneamente de un asunto que por la misma ley tiene fijado el término de duración, ha esterilizado esos conatos tendientes á alterar la confianza en la

obra que tanta sangre y sacrificios cuesta á la República, y sobre la que reposa la paz y el engrandecimiento futuro de la Nación en general y de la Provincia de Buenos Aires en particular.

8. Al vencerse los cinco años de la ley de 1862, el P. E. Nacional dictó el decreto de 3 de octubre de 1867, por el cual devolvió á la Provincia de Buenos Aires, la jurisdicción en el municipio que había acordado la primera. La situación de los poderes nacionales quedó en condición inferior á la que había tenido hasta entonces en la ciudad. En una circular del Ministro del Interior, doctor Rawson, á los gobiernos de provincia, explicándoles este hecho, decía que en estas circunstancias el gobierno «no ha podido dejar de aceptar los hechos como vienen producidos, y reconocido el derecho de simple residencia que los poderes públicos de la Nación tienen en cualquier punto del territorio argentino, é interpretando el silencio del Congreso como un consentimiento implícito de la continuación del estado de cosas preexistente, ha resuelto continuar ejerciendo su autoridad desde el mismo Municipio de Buenos Aires, sin el ejercicio de la jurisdicción local,

pero con la plenitud de las facultades que la Constitución le confiere en todo lo relativo al servicio nacional, dentro y fuera del lugar de su residencia.

Repito que no es este libro una obra de historia, y no puedo detenerme en la exposición de todas las ideas, sentimientos y hechos que se han producido en relación á la determinación de la capital definitiva de la República. Considero los sucesos culminantes de este tema, solamente en relación á la influencia en el régimen constitucional de gobierno.

La simple residencia de las autoridades nacionales en la ciudad, que era á la vez capital de un estado demasiado fuerte para no sentir la inclinación de tratar al Gobierno Nacional de potencia á potencia, debía conducir necesariamente á la solución que se produjo en 1880, en que desempeñaban respectivamente la Presidencia de la República y el mando de la Provincia de Buenos Aires, el doctor don Nicolás Avellaneda y el doctor don Carlos Tejedor, los dos contendores del debate de la legislatura provincial de marzo de 1862, con motivo de las leyes que autori-

zaron al Gobernador de la Provincia para aceptar los poderes delegados por las otras Provincias, y convocar la reunión del Congreso.

9. No podía perderse la oportunidad de resolver la más trascendental de las cuestiones de la organización nacional, aprovechando el éxito de la fuerza, á la manera como diez años antes los italianos habían resuelto su cuestión de la unidad italiana con la capital en Roma, el 20 de sepetiembre de 1870. Así por ley de 20 de septiembre de 1880, el Congreso declaró Capital de la República el Municipio de la ciudad de Buenos Aires, bajo los límites que entonces tenía. La vigencia de la ley quedó sometida á la cesión que hiciera la Legislatura de Buenos Aires con arreglo á lo dispuesto por el artículo tercero de la Constitución Nacional.

10. Reorganizada la Legislatura de la Provincia, fué convocada á sesiones extraordinarias para tratar la cesión del Municipio. La discusión de la ley, dió lugar á interesantísimos debates en que lucharon por última vez en el terreno de la teoría, los federalistas, que veían el fin del sistema con la Capital en Buenos Aires, y

los que sin confesar ó sentir temores del fracaso del federalismo, veían consumada definititivamente la unidad nacional, con su Capital en Buenos Aires. Este debate conserva mucho interés del punto de vista de las consideraciones históricas y políticas que se hicieron por una y otra parte; pero el hecho estaba ya producido por fuerzas y causas superiores á la teorización, y no habría podido aquél, tan ilustrado y elocuente como fué, impedir la consumación del hecho determinado por causas irrevocables. El Diputado José Hernández concluía uno de sus grandes discursos en favor de la ley, con esta síntesis histórica, que está ya confirmada por un cuarto de siglo: una vez resuelta la cuestión Capital en el sentido en que debe ser resuelta, no habremos hecho una evolución; habremos completado nuestro camino; y entonces los grandes hechos de nuestra historia política podrán sintetizarse en estas fechas notables: 1810, la emancipación; 1816, la declaración de la independencia; 1853, la Constitución federal; 1862, la integridad nacional; 1880, la organización de la República definivamente constituída, con Bue-

nos Aires por Capital. Estas son las grandes etapas de nuestra organización política.

11. La ley fué sancionada. La prueba está hecha. El sentimiento localista porteño ha desaparecido. La gran ciudad civilizadora, como se la llamó en el Congreso de 1853, ha multiplicado varias veces la población que tenía en 1880, y es la gran ciudad de los argentinos, la tierra común en la que no quedan ni huellas remotas de las antiguas pasiones localistas.

Sería en este punto fácil demostrar los progresos de la gran Capital y como irradian é influyen en todo el país, desde la época de su consagracion hasta hoy, y cuanto debe influir en los destinos de la República.

La gran Capital como factor decisivo hacia el régimen unitario, es hoy innegable: fué siempre considerado como una de las causas que obstarían al régimen federal en que se supusiera el Gobierno del país dividido en secciones que pudieran contrapesarse, como se imaginó y pudo realizarse en Estados Unidos. Nuestro régimen llamado *mixto* en razón de los elementos centralistas y federativos asignados al Gobierno

de la Nación y á los Gobiernos de Provincia, sería hoy mixto también en otro sentido: en el de que un millón y doscientos mil habitantes de la ciudad de Buenos Aires, más los que pueblan los territorios, más las extensiones de tierra de estos últimos, su valor económico y el de la Capital, están regidos directamente por los poderes exclusivos del Gobierno de la Nación, y muestran como, á pesar de los vicios y defectos de una administración inútilmente complicada, el régimen unitario, en todas las partes del territorio y población de la República en que domina, no es menos apto para asegurar los derechos y garantías fundamentales de la Constitución, que lo que pueden serlo las provincias que viven bajo el pseudo federalismo y las imaginarias autonomías de los gobernadores, convertidos, de buen ó mal grado, en modestos agentes naturales del Presidente de la República; y si no quieren serlo, desaparecen irremisiblemente de la escena, como en el caso de Corrientes y en los que todavía tendremos que ver, no obstante el de Mendoza, que puede tener explicaciones ignoradas hoy por los que formamos el público espectador.

CAPÍTULO XVIII.

Los grandes factores unitarios.
b) Inmigración, ferrocarriles y obras públicas.

1 «El ferrocarril hará la unidad de la República». — 2. Iniciativas de la Presidencia de Urquiza. — 3. Inmigración y ferrocarriles en las Presidencias de Mitre, Sarmiento y Avellaneda. — 4. En la primera Presidencia de Roca y en la de Juárez Celman. — 5. En la época contemporánea: Memoria del Ministro Orma. — 6. Resistencia del federalismo teórico al fomento del bienestar interior de las Provincias por acción del Gobierno Nacional. — 7. El progreso material, como factor unitario. — 8. La razón del federalismo ha desaparecido ante los 20,000 kilómetros de ferrocarril. — 9. Equívoco sobre el unitarismo y transformación de la sociabilidad argentina. — 10. Desaparición del problema de la «inteligencia argentina y el desierto».

1. «El ferrocarril innova, reforma y cambia las cosas más difíciles, sin decretos ni asonadas. El hará la unidad de la República Argentina mejor que todos los Congresos. Los Congresos podrán declararla una é indivisible; sin el camino de hierro que acerque sus extremos remotos, quedará siempre divisible y dividida contra los decretos legislativos. Sin el ferrocarril no tendréis

unidad política en países donde la distancia hace imposible la acción del poder central. La unidad política debe empezar por la unidad territorial, y solo el ferrocarril puede hacer de dos parajes separados por quinientas leguas, un paraje único». Así escribía Alberdi en 1852, en el capítulo XV de las *Bases*, que contiene el programa de la civilización argentina: la inmigración como medio de progreso y de cultura para la América del Sud; sin grandes poblaciones no hay desarrollo de cultura, no hay progreso considerable; todo es mezquino y pequeño; la inmigración espontánea y no la artificial; la tolerancia religiosa; las franquicias y privilegios que atraigan los capitales extranjeros, y la libre navegación de los ríos: los ríos que no se navegan, son como si no existieran.

Es justo reconocer que todos los hombres públicos argentinos que han tenido en sus manos, desde entonces, la dirección suprema del país, han sentido la misma inspiración expresada por Alberdi en las páginas citadas, y han favorecido las iniciativas tendientes al progreso general, cuando no las han iniciado ellos mismos.

2. Las grandes preocupaciones de la pacificación y de la organización, no impidieron al gobierno de Urquiza las iniciativas para promover la prosperidad general y favorecer las que surgían amparadas por la esperanza del restablecimiento del orden. Ya el art. 25 de la Constitución de 1853 había encargado al gobierno federal, fomentar la inmigración europea. Comenzó entonces la formación de colonias de inmigrantes en Santa Fe y en Entre Ríos. En Octubre de 1855 (R. N. nº 3622) se dió un decreto que lleva la firma del Vice Presidente del Carril y de los ministros Santiago Derqui y Juan María Gutierrez, en que exponiendo las más juiciosas consideraciones sobre la necesidad de favorecer la inmigración, acordaba un premio para la mejor memoria sobre la clasificación de las tierras públicas y los proyectos de leyes y decretos reglamentarios para los fines de la colonización.

El 10 de abril de 1855, el mismo gobierno autorizó á don José de Buschental para que contratara en Europa la empresa de un ferrocarril trasandino, que debía partir desde un puerto del Paraná hasta empalmar con el camino de hierro de San-

tiago á Valparaíso. Este y muchos otros proyectos requerían tiempo para realizarse, y no podían prosperar, además, fácilmente, en el estado de inseguridad y de guerra producida por la secesión de Buenos Aires, que debió entorpecerlos ó aplazarlos.

3. La presidencia de Mitre, salvadas las dificultades de la presidencia anterior, aunque no pacificado definitivamente el país, y aún complicada en las dificultades de la guerra exterior, prestó atención á todas estas grandes y positivas necesidades de la civilización argentina. En el Mensaje de 1862 daba cuenta de que la grande obra del ferrocarril que debía ligar á Córdoba con el Rosario, podía considerarse ya como un hecho, pues el contrato para su realización había sido terminado, é inaugurados solemnemente por el Presidente de la República en persona, los trabajos de esta vía de comunicación que había de influir poderosamente en la paz y el bienestar y adelanto de la República, y muy especialmente en las provincias del interior. Anunció también el mismo Mensaje que el gobierno esperaba propuestas para la construcción de un ferrocarril de Entre Ríos á

Corrientes, que salvara los inconvenientes de la navegación del Uruguay. Daba cuenta del adelanto en los mismos trabajos, en el Mensaje de 1864, en el que agregaba haberse realizado por el gobierno nacional importantes obras de puentes y caminos; y decía también, que la inmigración útil y laboriosa, acrecía en proporciones tan considerables que de 10.000 inmigrantes llegados en el año anterior se esperaban en aquel, según el primer trimestre, el doble de aquella cifra.... A pesar de las dificultades de la guerra, las construcciones de ferrocarriles se continuaron de 1865 á 1866, de lo que daba cuenta el Mensaje del Vice Presidente Paz, en ese último año.

Las presidencias de Urquiza, Mitre, Sarmiento y Avellaneda, prestaron en toda la medida que les fué posible, atención al desarrollo de la inmigración y colonización, de las obras públicas y de los ferrocarriles, á través de las constantes perturbaciones causadas por la política interna. En su último Mensaje presidencial, Avellaneda, cuyo gobierno fué tan hondamente contrariado por las intransigencias de la política interna y la crisis económica, daba cuenta de que en los seis

años de su período (1874 á 1880), habían entrado al país 268.000 inmigrantes, y en el mismo intervalo de tiempo, la Nación había invertido la cantidad que no alcanzaba á dos millones de pesos fuertes, en los gastos de propaganda en Europa, en la internación de los inmigrantes, en la fundación de colonias y en adelantos hechos á los colonos, que éstos debían devolver según los términos de la ley. Así, agregaba, el gasto ha sido mínimo y el provecho grande, puesto que se calcula que estos doscientos sesenta y ocho mil inmigrantes, dan cuando menos á la renta, el rendimiento de un millón anual, sin tomar en cuenta el incremento de la fortuna pública, que se halla representada por muchos millones.

4. A los veinte años de iniciados los períodos no interrumpidos de las presidencias constitucionales, el Presidente Roca, ya en la capital definitiva de la Nación, daba cuenta al Congreso, en su Mensaje, de que la República tenía en aquella época diez líneas de ferrocarriles, con una extensión de dos mil quinientos noventa kilómetros, y agregaba hallarse en construcción y estudio dife-

rentes líneas que aumentarían en dos mil siete cientos kilómetros más.

En 1888, en el apogeo de la presidencia de Juárez Celman, las concesiones de ferrocarriles se hicieron algo como una industria de la cual podrían resultar ventajas ó perjuicios inmediatos; pero que de todas maneras dejarían un saldo definitivo en favor del aumento de construcciones. Dió cuenta entonces de haberse concedido últimamente diez y siete vías férreas, trece de ellas con garantía del gobierno; pero en esta proporción notable entre las garantidas y las que no tendrían garantía: cerca de 8000 kilómetros las primeras y poco menos de 1300 las segundas.

5. ¿Para qué continuar este examen, en detalles aislados? En la Memoria del Ministerio de Obras Públicas, de junio de 1905 á 1906, á cargo del doctor Orma, se encuentran las cifras que revelan este hecho: la longitud total de todos los ferrocarriles argentinos era el 31 de diciembre de 1905, de 20.298 kil. de los que correspondían 19.793 kil. á la red de interés general y 505 kil. á las líneas secundarias, muchas de ellas en servicio privado. El total de pasajeros transporta-

dos en 1905, fué de 26.633.338 y las cargas transportadas de 22.277.289 toneladas. Agrega la Memoria que «es digno de notarse al aumento extraordinario habido en las solicitudes de concesiones de ferrocarriles. Durante el año 1905, se solicitaron cuarenta y ocho concesiones que representan treinta y seis mil kilómetros».

La acción del gobierno nacional es tan intensa en este sentido de la prosperidad material, que casi todo en el país es obra suya. La Memoria del ministro Orma, muestra cuanto se ha hecho y se está haciendo en la Capital y en todas las provincias, inclusive la de Buenos Aires por obra del gobierno nacional, así en puentes y caminos, en puertos y canales, en obras de irrigación, en obras de salubridad (en Salta, San Luis, Jujuí, Santiago del Estero, Rioja, Corrientes, Mendoza, Catamarca, Santa Fe, Paraná, Córdoba) y en obras arquitectónicas (escuelas, colegios y hospitales) en casi todas las provincias.

6. Los teóricos del federalismo hallaron en su espíritu la evidente contradicción lógica entre el sistema de gobierno imaginado y el que se realizaba, y no han podido ver sin protesta, la acción

directa del gobierno nacional en la prosperidad material, muchas veces interna de las provincias.

De todas las opiniones expresadas en este sentido, tengo como de las más sinceras, las que oí al Senador don Guillermo Rawson, en junio de 1874, á propósito de la ley con que el Gobierno de la Nación dotaba al Municipio de Buenos Aires, con el Parque 3 de Febrero.

Fué aquella ocasión para que el eminente hombre público y de ciencia, pusiera todos los recursos de su saber como higienista, político y constitucionalista para impedir que se realizara esta obra, de la cual, sólo conocemos hasta hoy los beneficios que han reportado á su dialéctica. Dijo en aquella ocasión: «hay un sistema establecido por la Constitución y es el sistema federal; todo paso que se dé, desviándose del principio que la Constitución establece, aún que sea por error, es un error que se ha de pagar tarde ó temprano muy caro, con muchos dolores y no sé cuantas calamidades más. No se puede jugar con la historia, no se puede hacer burla de la Constitución; ó somos ó no somos federales. Si somos federales, cada provincia tiene el deber de bastarse á sí mis-

ma, por sus propios recursos. Si no somos federales en la práctica ¿á qué entonces este frontispicio que tenemos en la Constitución? Declarémoslo de una vez, reformemos la Constitución y digamos que somos unitarios, porque es el único gobierno posible en un pueblo tan atrasado como éste; pero no estemos haciendo á la sombra de las instituciones federales una política esencialmente unitaria, un centralismo alarmante. Esto no es honrado, no es republicano; no puede conducir sino á un mal fin».

El tema fué desarrollado con mucha extensión, pero no impidió ni detuvo la sanción de la ley, que estaba en armonía ya con la política iniciada y seguida por mucho tiempo, en que la satisfacción de urgentes necesidades de civilización debían prevalecer sobre las ilusiones formadas con ocasión de la literatura constitucional de los Estados Unidos.

7. Los resultados del bienestar material, producido por la acción directa del gobierno central, están á la vista y servirán para tenerse en cuenta en el balance de los factores unitarios y federales que se hizo en 1852, y que se ha repetido desde

entonces sin atender á la efectiva sustitución de cantidades.

Muchos pensadores, políticos argentinos que hicieron manifestaciones de credo federalista y contribuyeron con su acción al ensayo aparente de las instituciones federativas, lo fueron con la convicción de que este sistema era el único posible en las circunstancias particulares de la sociedad argentina; otros como Rawson y Tejedor, que las instituciones federales debían ser estrictamente cumplidas como estaban escritas en Norte América. Han sido dos maneras opuestas de pensar, respecto de una sola forma constitucional adoptada. Unitarios de otro tiempo ó convencidos de la conveniencia teórica del unitarismo, ó herederos de los sentimientos del partido unitario histórico, profesaron doctrinas federalistas y se dijeron convencidos de que éste era el único sistema adaptable á la República Argentina. Ejemplo de esto último, que tengo á la mano, es el discurso que pronunció el 5 de enero de 1862, el diputado á la legislatura provincial de Buenos Aires, doctor don Nicolás Avellaneda, que tan grandes dotes de estadista y orador reveló

desde entonces: «El sistema unitario rigió la república cuando Rozas, levantado sobre sus crímenes, que le habían abierto paso, y mostrando su puñal sangriento, dijo á todos los pueblos: He aquí mi cetro, y el terror que inspira es el vínculo que ligará á todos. He ahí, agregaba el orador, el único sistema unitario posible en la República Argentina, *donde las distancias inconmensurables no hacen posibles* los vínculos administrativos de la centralización; para obtener la unidad de régimen es necesario reemplazarlo por las cadenas de la opresión, por pueblos que giman, por un tirano que mande ».

8. El examen de estas ideas conducirían á concluir que la razón de la convicción federalista de Avellaneda y de la tendencia que expresaba, ha desaparecido con los veinte mil kilómetros de ferrocarril y con el telégrafo extendido en toda la república. Ya no hay distancias que impidan la unidad de régimen.

Pero las mismas palabras de Avellaneda y las de Rawson, como tantas otras en uno y otro sentido que podría recordar, advierten que así como el federalismo de 1853 se envolvió en un equí-

voco que he mostrado en el capítulo primero de este libro, las ideas sobre el régimen unitario han sufrido también otro equívoco correspondiente. Se ha tomado el régimen unitario como de centralización despótica ó tiránica; sería curioso examinar de qué manera han sido utilizados diversos epitetos para expresar la reprobación de un régimen, del que solo podía esperarse la opresión de la tiranía.

9. Ha existido ese equívoco; y á él se debe que en presencia de este federalismo argentino siempre mentado sin que llegara jamás, no se haya reaccionado en busca de una organización que concluyera con la «oligarquía», fruto del federalismo, tantas veces denunciada como causa de verdadera opresión, falta de justicia y de garantías, que distraen la atención del Gobierno central en incidentes de política menuda, capaces por sí sólos de impedir la visión de problemas más importantes.

Es evidente que los progresos materiales que acabo de recordar, someramente, han modificado profundamente los caracteres de la sociabilidad argentina. Ha desaparecido ante nuestros ojos

el criollo antiguo como descendiente puro de español; se ha operado la mezcla y fusión de las razas europeas, se ha modificado y aún substituído el trabajo en todas sus manifestaciones. La República de 1853 era pastoril y semi-salvaje, fuera de los pocos núcleos de civilización que existían en pocos pueblos y ciudades. La ocupación de los naturales consistía casi exclusivamente en la explotación de la ganadería, sin más cuidado que el de arreo y de la matanza. La agricultura era tan reducida, que en esta tierra, que es hoy uno de los mayores graneros del mundo, se importaban harinas de Chile. Las tierras tenían un valor ínfimo y casi nulo, si estaban en relación con lo que realmente producían y no con lo que podían producir. Inútil habría sido por otra parte el empeño de la producción en mayor escala, si por falta de vías de comunicación rápidas y económicas, no habrían podido exportarse los productos. Los ferrocarriles han favorecido la producción, la población, la valorización de las tierras, la riqueza nacional, y antes de medio siglo de la existencia de la República, hemos podido comprobar toda la verdad contenida en las palabras de Alberdi que

he citado al comienzo de este capítulo, y las que ahora repito: «Los ferrocarriles harán la unidad de la República mejor que todos los congresos».

10. Y bien, ya lo han hecho. Ya ha desaparecido el argumento de Avellaneda. Suyas son y en el mismo discurso citado estas otras palabras: « Un día, la inteligencia argentina representada por sus grandes hombres, escribió en un libro augusto: República Unitaria; Federalismo, contestó el desierto; Federalismo clamaron los pueblos, y la lucha se abrió terrible, abarcando por palenque toda esta inmensa tierra que posee el argentino.»

Ya no existe el desierto, ni los pueblos aislados, si leemos otra vez las dos cifras: veintisiete millones de pasajeros y veintitres millones de toneladas transportadas por los ferrocarriles en el solo año 1905. De la iniciación y primera parte de tal obra, pudo decir en su último Mensaje presidencial el mismo Avellaneda, que ella era de las presentes generaciones y de los tres Gobiernos Nacionales que se habían sucedido, abarcando con sus actos la unidad de la patria, promoviendo sus adelantos con consagración cons-

tante, y que si cometieron errores, no incurrieron jamás en el criminal de suscitar antagonismos entre los pueblos, y si padecieron debilidades, no tuvieron la única irreparable, la del que desespera, abandonando el timón y entregando la nave á la suerte de los náufragos.

CAPÍTULO XIX.

Los grandes factores unitarios.
c) La cultura como obra nacional.

1. La cultura nacional y los teorizadores del federalismo. — 2. La cultura argentina y la norteamericana, al emanciparse. — 3. La obra unitaria de la cultura: ejemplo de la cultura en un estado federal. — 4. La cultura general por la instrucción secundaria.— 5. La preocupación federalista en materia de instrucción primaria: sistema de subvenciones. — 6. Resultados de la acción indirecta en cuarenta y cinco años: la ley Láinez y sus fundamentos. — 7. Analfabetismo y sufragio universal. — 8. El escrúpulo federalista limita los efectos del proyecto Láinez. — 9. Pero no impedirá donar á Salta catorce edificios para escuelas. — 10. Grave referencia sobre la aplicación de la ley Láinez.— 11. La Universidad Nacional de La Plata. — 12. El presupuesto de instrucción pública.

1. Los presidentes argentinos han realizado la obra civilizadora, ordenada como programa por la Constitución de 1853. Ella no ha sido siempre personal: ha correspondido á los Ministros de Instrucción Pública, al Congreso, á las Universidades, á las direcciones superiores de la instrucción pública en sus diversos grados,

á los propagandistas y á los maestros abnegados. Pero puede reconocerse en los jefes del Estado la calidad de representantes de una tendencia colectiva que ha dominado en sus comienzos á grupos reducidos, y se ha extendido gradualmente á una masa considerable. La Constitución de 1853 debía ser civilizadora antes que federativa. He mostrado como el federalismo fué simplemente un equívoco, útil en las circunstancias en que sirvió para los fines de la unión nacional y el establecimiento regular de un Gobierno central. En un régimen federativo las funciones inmediatas de la cultura común, corresponden á los gobiernos locales, y no al gobierno general. Esta era la verdad en teoría, y se explica así que los teorizadores federalistas, como el doctor Rawson, protestaran contra la falsedad de un régimen en el cual se admitía á participar de la soberanía, á provincias que no tenían con que atender las más elementales necesidades. En el discurso antes citado, el distinguido orador protestaba contra las subvenciones á las provincias, y tomaba por ejemplo á la de Córdoba como la más importante del Interior, que había

recibido como las demás, subvenciones para escuelas, para bibliotecas y para otros objetos; la exposición nacional con quinientos mil duros de gastos y la Academia de Ciencias Exactas. Córdoba padecía, según él, de completa anarquía y desorden administrativo como las demás provincias, « todo por esos cuatro millones, que en forma de caridad les distribuimos, corrompiendo el espíritu público y quitando á los gobiernos y á las legislaturas la responsabilidad que tienen ante sus gobernados »... « Hemos cometido un grave error con el sistema de las subvenciones á las provincias, hemos destruído con ellas la energía vital, el principio del gobierno representativo, y nos encontramos frente á frente con los gobernadores de provincia porque las legislaturas han desaparecido. Digo que han desaparecido, porque se las ve solamente cuando los gobernadores las requieren para un objeto especial ».

2. Los federalistas á pura copia de las instituciones norteamericanas, ó estaban ciegos ó no veían esta profunda y radical diferencia entre la cultura argentina y la norteamericana. En

Estados Unidos la instrucción pública era la obra particular de los Estados ó de iniciativas privadas, con espíritu propio, con tendencias locales, con medios independientes de la ayuda del estado nacional; y cualquiera que sea la explicación del hecho, que no es indispensable buscarla, la verdad es que la independencia los encontró con una cultura superior á las de las colonias españolas, y no tuvieron que cruzar el período, el largo período de anarquía que cruzaron las provincias argentinas. Allí, no se conocieron las persecuciones de la intolerancia política, porque habían comenzado por conocer la tolerancia religiosa; allí, no ha adquirido fama universal ningún tirano, dejando en la historia un nombre escrito con sangre; allí, no se habría podido escribir y comprender un libro que llevara el titulo de *Civilización y Barbarie.*

3. Visión de los estadistas argentinos, desde los primeros momentos de la emancipación, y aún antes de ella, fué la de que el país necesitaba, ante todo, divulgar la instrucción. En el último tercio del siglo XVIII, la propaganda de escritores que, como Jovellanos, cifraban en la

instrucción pública todas las esperanzas del engrandecimiento nacional de España, influyó en el ánimo de muchos españoles de América. Belgrano, Moreno y otros, sintieron vivamente la necesidad del desarrollo de la enseñanza en todos sus ramos. Pero la difusión de ésta fué siempre difícil; y sí, después de la reorganización nacional de 1853 y de 1860, se llega hasta los comienzos de la presidencia Sarmiento, se vé como la teorización del federalismo, si se hubiera realizado, habría dejado en la ignorancia la mayor parte dal país. La historia de la enseñanza primaria, secundaria, superior y universitaria, mostraría de qué modo la parte unitaria de la Constitución, ó sea la que ha confiado al Estado Nacional funciones propias de los Estados particulares en materia de enseñanza, es la que ha salvado de la ignorancia á toda la República y la que continúa hasta nuestros días esta misión bienhechora, cualesquiera que sean los vicios y defectos que mantienen tan ardorosa la discusión de los temas de instrucción pública. Como uno de tantos ejemplos de esta influencia de la parte unitaria de la Constitu-

ción en la civilización argentina, puede leerse el decreto de fecha 6 de noviembre de 1868, que lleva las firmas de Sarmiento y Avellaneda, y que en su parte principal dice así: «Vista la petición de las madres de familia de la ciudad de La Rioja, reclamando del gobierno nacional el establecimiento en dicha ciudad, de una casa de instrucción superior para sus hijos, y considerando que el Congreso ha destinado en el presupuesto de este año, la cantidad de veinticinco mil pesos para fomentar la educación primaria de La Rioja: *que todas las escuelas establecidas por el gobierno del señor Campos han sido cerradas, con excepción de una primaria en la capital*, á causa de los desórdenes que han agitado esta Provincia, habiendo éstos igualmente impedido que el Gobierno Nacional pudiera hasta hoy ejecutar lo dispuesto por el Congreso; que la Nación toda está interesada en disminuir la ignorancia en los lugares menos adelantados de su territorio; y que sus esfuerzos deben ser mayores en proporción de la exigüidad de los recursos locales, etc.» El resto del decreto establece una escuela superior en la

ciudad de La Rioja y escuelas primarias en 11 departamentos. Otro decreto del 24 del mismo mes, nombró una comisión compuesta de los señores don Pedro Agote, don Abel Bazán, don Guillermo Dávila y don Arístides Villanueva, nombres tan bien conceptuados en el país, para administrar los fondos destinados al fomento de la educación primaria en La Rioja, y remitirle de Buenos Aires y de Córdoba libros, útiles y demás objetos necesarios para la misma. Más ó menos en aquella época, toda la instrucción en La Rioja había quedado reducida á la que podía darse en una pobre escuela primaria, dirigida por uno de esos abnegados maestros que toman la enseñanza como ocasión para satisfacer un grande instinto humanitario: hablo de don Plaviano de la Colina y de la escuelita en que enseñaba á leer, escribir, rezar y hacer las cuatro operaciones elementales de la aritmética.

Esta era por otra parte la instrucción primaria que se daba en aquella época y desde mucho antes. Un historiador, que puede atestiguarlo con sus recuerdos personales, el doctor

don Martín Ruiz Moreno, dice que «la instrucción primaria estaba reducida á leer, al conocimiento de la aritmética elemental y á la escritura y religión, la que se enseñaba por el Catecismo del Padre Astete. Con esta instrucción se ingresaba en los colegios preparatorios.» (1)

4. En la Memoria presentada al Congreso por el Ministro de Instrucción Pública, doctor Fernández, con el título de «Antecedentes sobre Enseñanza Secundaria y Normal en la República Argentina», se encuentra el mayor número de datos sobre esta otra parte de la enseñanza, y si á ello se agrega la historia de las Universidades de Córdoba y de Buenos Aires, nacionalizada la primera en 1854 y la segunda en 1880, se podrá apreciar qué intensa labor impondría el estudio que cabe bajo el título de este capítulo y sobre el cual debo pasar tan rápidamente.

La acción del Gobierno Nacional ha sido única en materia de enseñanza secundaria. Bajo la presidencia de Urquiza alcanzó su mayor auge el

---

(1) Historia de la Organización Nacional, III, 35.

Colegio del Uruguay, que había sido antes, desde 1847, el primer Colegio de estudios preparatorios, y desde 1851, Colegio Entrerriano. Bajo la presidencia de Mitre se fundó el Colegio Nacional de Buenos Aires, sobre la base del Colegio Seminario. Fué su primer Rector el doctor Agüero y su Director de estudios, después Rector, el doctor Amadeo Jacques. En diciembre de 1864 fué decretada la fundación de cinco colegios: en Catamarca, Salta, Tucumán, Mendoza y San Luis. Bajo la presidencia de Sarmiento se fundaron los colegios de San Luis, Jujuí, Santiago del Estero, Corrientes, Rosario y La Rioja; y comenzó la organización de los estudios normales y los profesionales de agronomía, en algunas provincias. En 1875, en la presidencia de Avellaneda, todas las provincias tenían ya su colegio nacional, y desde entonces ha sido siempre sostenida y acrecentada esta acción educadora del gobierno nacional.

5. Mientras que la instrucción secundaria y superior ha estado y está directamente regida por la autoridad de la Nación, un error de criterio y una preocupación injustificada de la teoría

federalista, ha mantenido la idea de que, aún en la Constitución *mixta*, de este régimen llamado federal, la instrucción primaria fuera asunto de exclusiva competencia de los gobiernos de provincia. Así, la acción directa no se ha ejercido en esta materia hasta á una época muy reciente, que puedo llamar de estos días, con efectos muy limitados aún, y concurrentemente con la acción siempre indirecta de las subvenciones nacionales para el fomento de la instrucción primaria en las provincias, reglamentadas por la ley de 25 de septiembre de 1871. Por esta ley, las provincias que destinaren recursos especiales para el sostenimiento de la educación popular, y que quisieren acogerse á la protección nacional, recibirían subvenciones nacionales para la construcción de edificios para escuelas, adquisición de mobiliario, libros y útiles, y sueldos de maestros, en las proporciones de las tres cuartas partes, de la mitad y de la tercera parte del importe total que se invirtiera en los objetos expresados. Da muestra de la confianza que inspiraba al Congreso el manejo y destino de los fondos que proporcionara el Gobierno

Nacional, el artículo que dice: «El Poder Ejecutivo adoptará las medidas tendentes á garantir la fiel aplicación de los fondos que se distribuyan á las Provincias en virtud de esta ley, como el cumplimiento de las condiciones que para su percibo se les impone, procurando además que las cantidades destinadas al sostén de las escuelas, sean administradas por comisiones que tengan su origen en la elección de los vecindarios». Se sabe que estas desconfianzas fueron fundadas y que no siempre los fondos tuvieron inmediatamente la aplicación á que se les destinaba.

6. Después de cuarenta y cinco años de cumplirse esta ley, favorecida siempre su ejecución por la acción del Consejo Nacional de Educación, la cultura nacional y la lucha contra el analfabetismo, no han tenido todo el éxito que de ella se pudo esperar. El régimen federativo ha continuado, y se ha hablado y escrito mucho en cuarenta y cinco años sobre las autonomías provinciales y el respeto que se les debe guardar, para cumplirse fielmente la Constitución; pero debía llegar y llegó también el momento en que se confesara en el Senado de la Nación, que el

analfabetismo continuaba como un problema nacional. En la sesión del 7 de septiembre de 1905, el senador Láinez presentó el proyecto de la ley que es conocida por su nombre, y denunció en esa sesión que la población escolar de la República en 1904 alcanzaba á un total de 827.102 niños en estado de recibir instrucción primaria; de éstos la recibían solamente 435.918; que la proporción de los analfabetos había aumentado probablemente del 25 al 27 °/₀, y que en realidad el número de niños que no recibían instrucción elemental, no era menor de 525.000. Sobre un total de 271.709 solo tenían escuela 173.000, con un saldo de 100.000 que no recibían la educación común, en Buenos Aires, la provincia rica, en el foco de nuestra grandeza, en el mayor medio de cultura nacional. En Santa Fé, sobre 97.000 niños, solo había en en las escuelas 53.000 ó sea un 44 °/₀ de analfabetos. Entre Ríos, sobre 80.000, solo tenía 43.000 educandos ó sea privados de instrucción el 45 °/₀. En Corrientes, á pesar de sus esfuerzos en la instrucción primaria, sobre 76.000 niños, tenían solamente 27.778 en las escuelas, ó sea un 63 °/₀

de analfabetos. El orador recorría así las provincias más importantes y callaba el estado de otras «por no llegar verdaderamente á lo que el buen nombre nacional debe aconsejarnos, suprimir de la extensa publicidad que estas cosas han de tener; hay provincias que en estos momentos tienen un 76 °/₀ de analfabetos; y si fuéramos á más amplias investigaciones, subiríamos de alguna decena el terrible porcentaje».

7. Junto á estos datos, el autor del proyecto pudo poner los que resultaron del censo electoral de 1904, y fueron publicados en el *Boletín Demográfico Argentino* (pág. 22): sobre un total de 592.000 electores sabían leer y escribir 306.494, y no sabían 285.568, lo que da para el «sufragio universal de la universal ignorancia», estas proporciones: 518 por mil que sabían leer y escribir y 482 por mil que no lo sabían, después de 45 años de ensayar el sistema de las subvenciones. El número de los ciudadanos analfabetos resultó mayor que el de los ciudadanos alfabetos en las provincias de Córdoba, Entre Ríos, Tucumán, Corrientes, Santiago del Estero, Salta, Catamarca, San Luis, Rioja y Jujuí.

8. El proyecto del senador Láinez proponía que el Consejo Nacional de Educación estableciera directamente en las provincias, escuelas elementales, infantiles, mixtas y rurales, debiendo determinarse la ubicación de estas escuelas según el porcentaje de analfabetos que resultan de las listas presentadas por las provincias para recibir la subvención escolar. El proyecto tuvo una enmienda procedente de la teoría federalista: no ya en donde quiera que se manifestare en mayor proporción el número de analfabetos, debían llevarse los beneficios de la ley, sino solamente en las provincias que lo solicitaren.

El senador Palacios, miembro informante de la comisión, reconoció que el proyecto importaba uno de los pasos más grandes dado en el sentido de afianzar la libertad política. Declaró tener á mano el cuadro oficial del estado de la instrucción primaria, por el cual se probaba que esta era más que deficiente. Las causas de esta situación, agregaba, son bien conocidas. En gran parte, la escasez de recursos de las provincias, que apenas tienen muchas de ellas para costear sus modestos gastos administrativos, no pudiendo llenar

esta parte tan elemental de sus funciones de gobierno, como es la de difundir la instrucción primaria. La extensión del país con una población tan difundida encarece sobre manera la instrucción y por último « no están exentas de críticas, algunas personas que han dirigido los destinos de algunas provincias, descuidando completamente este deber elemental y contribuyendo poderosamente al atraso de la instrucción primaria. Y para completar estas reflexiones, con entera franqueza, diré que no tiene poca parte también el Congreso que á menudo ha descuidado este problema, el más interesante de la vida nacional».

Pero no fué francamente denunciada la causa principal: el aparato de régimen federativo, que en esa misma ocasión limitaba la eficacia del proyecto, tal como lo había concebido su autor, con la agregación de una cláusula «para evitar toda discusión y toda duda» quedando débilmente observada, la supuesta constitucionalidad del proyecto de ley. «Con esto ha pensado la comisión, dijo el miembro informante, que subsanaba el escrúpulo de los que creen que ese proyecto, una vez convertido en ley, pudiera importar, sin esa cláusula,

un avance á las facultades de las provincias»... Todavía arma estas discusiones la susceptibilidad federalista, que deja analfabetos hasta el 76 °/₀ de los niños en estado de recibir la instrucción primaria en algunas provincias!

9. Tengo aquí á la vista otro documento de estos mismos días en que escribo estas páginas. Un grupo de diputados ha presentado en la sesión del 2 de julio de este año 1908, un proyecto de ley por el cual se destinan 158.000 pesos para construcción de catorce edificios escolares en la provincia de Salta. Esta construcción será una donación nacional á la Provincia de Salta, según el art. 4 del proyecto que dice así: «Terminados los edificios serán entregados al gobierno de la provincia, y no podrán ser utilizados sino en el funcionamiento de sus escuelas primarias». Esto disponen los autores del proyecto, en lugar de decir que en esos edificios, que continuarán siempre nacionales, funcionarán otras tantas escuelas de instrucción primaria costeadas por la Nación.

El proyecto ha sido fundado por el diputado Guasch Leguizamón, ex Secretario del Consejo Nacional de Educación, que se ha distinguido

desde su ingreso en la Cámara por la presentación de otro importante proyecto de ley sobre instrucción primaria. Ha dicho al fundar el proyecto, que la escasa renta de que dispone el Gobierno de la Provincia de Salta le impide atender debidamente á las necesidades de la enseñanza primaria. La edificación escolar no existe casi en aquella provincia. En la ciudad, las escuelas están, salvo algunas excepciones, instaladas en casas particulares insalubres y obscuras, de habitaciones estrechas y patios insuficientes; en la campaña, en ranchos miserables donde penetran el sol, el viento y la lluvia; en los que la misma estrechez no sólo perturba la enseñanza sino que la encarece por el limitado número de alumnos que puede atender cada maestro. La cuestión constitucional está insinuada con estas palabras: «Es verdad que en la Constitución la enseñanza primaria está á cargo de las provincias; pero su difusión y perfeccionamiento interesa más á la Nación que las sementeras, al fin, particulares, y los productos de la ganadería, que tantos sacrificios obtienen del erario federal».

10. Se encuentra incidentalmente en el mis-

mo discurso una referencia grave sobre la aplicación de la ley Láinez, y la afirmación vale por el conocimiento personal del hecho que tiene el autor: «la ley Láinez pudo suplir la acción provincial, allí donde ella no llegaba, pero el Consejo Nacional de Educación resolvió aplicarla con un criterio que no responde sin duda alguna á las exigencias particulares de las distintas provincias, dado que concede á cada una, la misma cantidad de escuelas, sin considerar ni sus recursos, ni la suma de sus niños analfabetos. Ultimamente rendido tal vez por el esfuerzo demasiado intenso que le demandara la creación de tanto nuevo instituto, se ha detenido en su obra, guardando estérilmente en sus cajas 1.500.000 pesos de los fondos que el Congreso de la Nación puso en sus manos para que sembrase escuelas en el territorio todo de la República».

11. La obra civilizadora de este factor unitario de la Constitución ha sido y es tan importante que su sola exposición no cabría en varios volúmenes. La última grande manifestación que ha tenido, es la nacionalización de la Universidad de La Plata, ó mejor dicho la formación de la gran

Universidad con la reunión del establecimiento provincial de este nombre y de varios otros institutos científicos de educación industrial, bajo el nombre de Universidad Nacional de La Plata. Esta institución tiene un carácter especial que la diversifica de las otras universidades nacionales, y abarca desde las ciencias astronómicas hasta la enseñanza elemental de las labores agrarias en la escuela de Santa Catalina, y desde, las ciencias naturales y las jurídicas y sociales hasta la instrucción elemental del primer grado. La mayor parte de los institutos que la forman, fueron creados por los primeros gobiernos provinciales que tuvieron su asiento en La Plata, pero fueron gradualmente abandonados, desde el Observatorio que cesó de funcionar como tal, quedando costosísimas instalaciones en simple depósito, hasta la escuela de Santa Catalina, que llegó á servir de cuartel, facilitado por la Provincia para las fuerzas nacionales, después de habérsele cuasi abandonado por escasez de recursos.

12. A falta de una información circunstanciada sobre la acción del gobierno nacional en la educación y cultura general, puede tomarse como ín-

dice, el presupuesto nacional de la instrucción pública, que asciende en total, en 1906 á 21.410.137 pesos, de los cuales 6.292.000 están destinados al fomento de la instrucción primaria, más 1.000.000 para escuelas de los territorios y colonias nacionales; cerca de 2.000.000 para los institutos de enseñanza especial; 4.441.617 pesos para las escuelas normales; 3.081.420 pesos para la instrucción secundaria; 2.730.910 pesos para la edificación escolar; y 2.688.780 para la instrucción superior universitaria.

CAPÍTULO XX.

Balance de factores unitarios y federales en 1852 y en 1908.

1. El balance en 1852. — 2. Debe hacerse el de 1908. — 3. Examen de factores federalistas de 1852 en 1908. — 4. Conclusión del balance.

1. Cuando en 1852 se trataba de dar una constitución y se convenía en que ésta debía tener la forma federativa, la sagacidad y la prudencia de Alberdi, le hicieron advertir que en las disputas teóricas entre unitarios y federales, unos y otros tenían su parte de razón. Formuló entonces en las *Bases*, el balance de los factores federativos y de los factores unitarios del país, para demostrar como la constitución, aunque de forma federal, debía ser una constitución mixta. El acierto de Alberdi de tomar como punto de partida para la constitución escrita la resultante de las diverzas fuerzas que determinaban la

constitución real, está comprobado por la fácil y general aceptación que el mismo balance ha tenido y el hecho de ser esta la parte más conocida de su obra. Se la encuentra repetida en libros de enseñanza, y adquiere así una divulgación muy extensa. Podrán indicarse como se han indicado algunas rectificaciones de detalle: tal ó cual partida puede ser corregida; puede agregarse tal ó cual otro factor.

2. Lo que quiero indicar en este punto de mi trabajo, poniéndolo bajo la mayor consideración del estudioso lector, es que el balance de Alberdi fué en la relación á la fecha en que lo formulaba, para dar como resultante, la constitución del día, no la de la víspera, ní la del día siguiente. Era entendido que la constitución valdría según su conformidad, con la resultante de los factores considerados y puestos en equilibrio. Pero lo que no se ha hecho hasta ahora, ó por lo menos ignoro que se haya hecho, es el balance de los factores unitarios y federales en el día de hoy, en el momento en que vivimos, y para saber si tenemos ó no la constitución escrita que corresponde á la constitución real. El balance de

1852, nos puede interesar históricamente y para servirnos de término de comparación. Ningún comerciante toma por guía de sus negocios, solo el estado en que éstos se encontraban algunos años atrás; y si el giro de un comercio cambia en cortos períodos de tiempo, no deja de ser cierto que también cambian las condiciones económicas y sociales de un pueblo, y que este fenómeno de la rápida mutación, tiene lugar con la mayor evidencia, en los países de población reciente y de organización nueva.

3. No me detendré en la presentación del balance de los factores unitarios y federales correspondiente al año 1908. Basta enunciar la observación, para que cada cual advierta todas las consecuencias que de ella emergen. Los tres capítulos precedentes, han mostrado por otra parte, cuan grande ha sido y es la influencia de los tres factores que han consolidado la unidad argentina é impuesto en el hecho, contra todas las teorías y todas las ilusiones del federalismo, el régimen unitario que reclama seria y formal consagración en la ley, como se exige siempre la rectificación de la mentira por la franca expresión de la verdad.

Quien revise hoy la lista de antecedentes federativos que publicó Alberdi en las *Bases*, no dejará de ver como han desaparecido los que pudieron entonces con más acierto fundar la parte federal de la constitución mixta, mientras se acentuaban los tres grandes factores unitarios de la capital en Buenos Aires, los progresos materiales y los de la cultura general del país por obra del gobierno central.

Han desaparecido :

1° Las « rivalidades interprovinciales sembradas sistemáticamente por la dominación colonial ». No hay tales rivalidades interprovinciales que reclamen la coexistencia de gobiernos independientes. Todas las alteraciones del orden público que se producen en las provincias, corresponden á la política interna de cada una de ellas.

2° Los « largos interregnos de aislamiento y de independencia provincial ocurridos durante la revolución », están ya tan olvidados, que es preciso acudir á la historia para saber que existieron.

3° Las « especialidades provinciales derivadas del suelo y del clima, de los productos, de la

industria y del comercio y de su situación respecto del extranjero », no se conocen ya desde que todo el régimen del comercio está bajo una sola ley y un solo y grande y único interés nacional, no hay impuestos interprovinciales y á ninguna provincia perjudica la prosperidad de su vecina.

4° La densidad de la población ha experimentado una modificación muy considerable así en su calidad como en su distribución; y este solo factor computado entonces en favor del federalismo, daría lugar hoy á muchas observaciones en el sentido contrario.

5° La falta de medios para organizar un sistema de comunicaciones y trasportes: todos viajamos hoy en ferrocarril, y en pocas horas desde Buenos Aires á Mendoza ó á Córdoba, Tucumán y Jujuí.

6° « Hace ya muchos años que las leyes argentinas no se hacen en Buenos Aires ». Respuesta: hace ya muchos años que las leyes argentinas se hacen en Buenos Aires. En cuanto á la justicia provincial, queda el punto tratado en el capítulo respectivo.

7° « La soberanía parcial que la revolución

de Mayo reconoció á cada una de las provincias y que ningún poder central les ha disputado en la época moderna». Esto podía decirse en 1852. En 1908, las soberanías provinciales son una palabra hueca ante la soberanía de la Nación.

8° « Las extensas franquicias municipales » no son incompatibles con la organización del gobierno unitario.

9° « La imposibilidad de hechos para reducir sin sangre y sin violencia, á las provincias ó á sus gobernantes al abandono espontáneo de un depósito que conservado un solo día, difícilmente se abandona en adelante: el poder de la propia dirección, la soberanía ó libertad local ». Este factor puede ser por igual, importante ó nulo, según el convencimiento que adquieran los pueblos de que el régimen unitario afianzará mejor las garantías de la justicia y de la libertad de que hoy carecen; y en cuanto á los políticos profesionales que saben mantenerse en el gobierno de provincia, podrá descubrirse que en muchos casos, su influencia local se funda menos en el apoyo de un partido, que en la calidad de agentes del gobierno central.

Los tres factores que siguen á los enunciados en la enumeración de Alberdi, no existen ya con valor alguno; los tratados interprovinciales celebrados en el período de aislamiento, pertenecen á la historia del caudillismo que pasó; el provincialismo monetario de Buenos Aires, es apenas una curiosidad de museo histórico: y por último, el Acuerdo de San Nicolás, ya se sabe lo que fué y dejé explicado en el capítulo tercero.

4. Hay pues, una conclusión á que manifiestamente debe llegarse en el balance de antecedentes y factores unitarios y federales, correspondiente á 1908 y en comparación con el de 1852: mientras los factores unitarios se han mantenido y acentuado enormemente, los federativos se han atenuado, desvanecido, esfumado.

En esto deben reparar los hombres de ciencia, los historiadores, los hombres de gobierno y los partidos políticos que quieran escribir en su programa alguna idea útil en cambio de las ingenuas vaciedades con que intentan engañarse á sí mismos.

CAPÍTULO XXI.

Necesidad de favorecer la evolución unitaria.

1. Roosevelt y las prevenciones contra el unitarismo. — 2. El federalismo norteamericano y el argentino. — 3. Obstáculos del régimen federal para toda política nacional. — 4. Necesidad de pasar de un régimen *imposible á uno posible*.—5. Peligro imaginario de una reacción unitaria.

1. La «Revista de Derecho, Historia y Letras» ha publicado «Palabras y actos del Presidente Roosevelt», que traduce el doctor Ancízar. «Nuestra Constitución no ha sufrido cambios, dice Roosevelt, de la de su tierra; pero las condiciones á las cuales debe aplicarse hoy, sí, han experimentado un cambio que es toda una transformación, que ha dado por resultado el poner bajo el contralor de la Nación muchas cosas y actos que antes caían bajo el exclusivo contralor de los Estados.» El Presidente norteamericano señala algunos de esos

actos y cosas que han salido del orden provincial, y pasado al interprovincial, y deben quedar bajo el régimen nacional. Defiéndese de la aspiración de implantar un sistema centralista; pero, á la vez, pide que se reconozca la existencia de condiciones de centralización en el modo en que se hace hoy el comercio interprovincial.

La palabra *centralización* puede pronunciarse en los Estados Unidos, sin alarmar á nadie, y en asunto que puede tocar tan directamente los intereses materiales como la del comercio interprovincial. Aquí, en cambio, todo lo que no está ya centralizado tiende á centralizarse, mientras se mira la palabra con el horror de las cosas que deben ser condenadas.

2. Sin embargo, cierta centralización está impuesta á la República Argentina por sus orígenes históricos, por sus condiciones geográficas, económicas, políticas y sociales, con toda la fuerza de las leyes de la naturaleza. Los acontecimientos políticos de estos días, que, mirados con el apasionamiento, la pena, la sorpresa que causan, pueden parecer de un

lado ó de otro, ilegítimos ó arbitrarios, tienen raíces mucho más profundas que la hostilidad de los miembros del Congreso para el Presidente, ó la defensa violenta de éste último; se explican por la contradicción latente, pero generalmente desconocida y negada, entre la organización constitucional *escrita*, y la organización constitucional *no escrita*, pero impuesta por las antedichas circunstancias.

Cien veces se ha recordado la profunda diferencia que media entre los antecedentes históricos de la Constitución norteamericana y los de la nuestra. Cien veces se ha advertido que allí, la nacionalidad se ha formado por el pasaje de la *separación* á la *unión*, por la alianza y confederación de colonias originariamente diversas é independientes las unas de las otras. Allí, la palabra *federación* se aplica en el sentido propio y etimológico, sin falacia ó sofisma. La federación implica entidades que existen por sí, y se llega por ella á la concepción más elevada de la coexistencia de dos soberanías, la soberanía de la Nación y la de los estados federados, y á una distribución del

gobierno entre un poder común y todos los poderes particulares.

Nuestra Constitución «federal», se funda á la inversa, en un pasaje arbitrario de la unidad á la pluralidad de estados ó soberanías. *Unir* dividiendo, separando, es un contrasentido. Para nosotros, *federación*, instituciones *federales*, significa separación, independencia local, autonomía. Se hieren las instituciones *federales*, cuando el gobierno central, el Presidente, ó una ley del Congreso penetran en el orden político ó económico de los estados particulares por razones que ellos entienden ser más convenientes á los intereses generales del país. Las provincias pueden comprometer el honor y el crédito argentino, sea por la inferioridad de su justicia ó el sometimiento de la misma á las influencias políticas; sea contrayendo deudas externas con fraude de los prestamistas á quienes no pagan. El gobierno central está expuesto á soportar reclamaciones extranjeras por actos de negación de justicia, y á sentir perjudicado el crédito de la Nación por el fraude y la malversación de las provincias, sin que pueda

moverse á impedirlo, so pena de incurrir en violación de las instituciones federales. No hay que herir el sistema de las autonomías, que debe mantener la *separación* de los poderes provinciales.

Todo ello es pensar al revés. Se diría que, por estar representado el país de los norteamericanos, en el mapa, hacia arriba, los yankees piensan con la cabeza; y por estar nosotros hacia abajo, entendiéramos las cosas con los pies. Si el concepto invertido de *federación* tuvo algún valor, y si fué útil en el momento en que se escribió en la Constitución, para transar con las obsesiones políticas de entonces, si con él pudieron encalmarse pasiones, al declararse de palabra, que la Constitución era federal, aunque de hecho se sometiera en muchas de sus partes á la necesidad de la ley central, la verdad es que cincuenta años de experiencia en la aplicación de la Constitución, y la evolución social y económica del país, deben bastar para convencernos de la equivocación en que estamos, y volver al orden natural y de verdad.

3. La coexistencia de la soberanía nacional, con pretendidas ó ficticias soberanías locales, trae la coexistencia de un representante de la primera, y tantos de la segunda como soberanías locales hay. El representante de la primera, el Presidente de la República, no puede, por tal circunstancia, desarrollar libremente un programa político que armonice con aspiraciones generales del pueblo, por que su acción se encuentra inmediatamente trabada por la de tantos otros pequeños monarcas que oponen su política personal ó sus intereses personales, á aspiraciones más elevadas. Sarmiento y Avellaneda pudieron adoptar la gran política de la mayor difusión de la instrucción pública, é inventar la ley de las subvenciones para la instrucción primaria á la vez que difundían los colegios nacionales y las instituciones científicas. He visto destinarse los dineros que los gobiernos de provincia recibían para la instrucción pública, al pago de los batallones de guardia provincial, «soldados sin ley y sin bandera», sin los cuales la sedición derribaría los gobiernos; y por otra parte se ha denunciado como

una de las causas en el fracaso de la instrucción secundaria, la necesidad de ceder á las exigencias de las políticas locales, en que se han visto los ministros de instrucción pública, que han tenido compromisos ó tendencias partidistas.

Puede proclamarse una política ó un programa de *paz y administración*, como dijo el Presidente Roca, ó de saneamiento de la justicia como dijo él mismo; puede ser la de progreso industrial y económico, al cual deben subordinarse otros intereses, ó puede ser, como la más reciente, de *reacción institucional*; todos los programas son difíciles, si no se quiere imposibles, si, cumpliendo el sistema contradictorio de la Constitución, el gobierno central no puede desenvolver por sí la idea política, sin chocar con la posible contradicción de los gobiernos de provincia, que tienen derecho de pensar y proceder en oposición á cualquiera política del gobierno central.

Supongamos la de paz interna, y un Presidente que hubiera mirado con escrúpulo las autonomías, y no hubiera intervenido sino con las limitaciones de la letra de la Constitu-

ción. Con tal Presidente, nadie juraría que no habríamos contemplado en muchas Provincias tantos despotismos como los que se denuncian, y más revoluciones que las que hemos visto. Supongamos, ahora, la política de «reacción institucional». ¿Por mano de quién ó de quienes? Por mano de los gobernadores de Provincia, que, ó tienen su política propia, opuesta á la reacción institucional, ó dependen del Senador, propietario titular y dueño absoluto de la «situación»?

El programa de reacción institucional es sin duda más difícil y vasto que el de paz interna. Para este último, ha podido bastar la fuerza y la sumisión incondicional de los gobernadores á la fuerza misma que los apoyaría á cambio de la sumisión. La paz interna, de grande utilidad, ha podido ser mantenida con las instituciones, si era posible, y contra las instituciones si no se podía de otro modo. En la aritmética política ha podido contarse por mayor valor la paz interna, que asegurase la prosperidad material, que la pureza del sufragio ó el rigor de las autonomías provinciales. Hoy se cuenta por mayor

valor la «reacción institucional», pero este concepto tiene que limitarse, si no quiere contradecírsele.

Reacción institucional, significaría cumplimiento leal de *todas* las instituciones escritas, así la del sufragio, como la de las autonomías del régimen federal, como de los privilegios parlamentarios. Pero resultan estos dos últimos incompatibles con el primero, en el estado actual de la política argentina.

Si el Presidente respeta la política interna de las Provincias, fracasa su reacción institucional. Si respeta los fueros parlamentarios, en un Congreso, que constituye, no la representación del pueblo de la Nación, y de las entidades provinciales como quiere la Constitución, sino de las *situaciones* políticas de las últimas, fracasa también. Si obtiene la elección pura y libre, el Congreso, desalojado en parte por esta elección, anulará las elecciones parciales que le convenga, como único juez de las mismas, si acaso aquella, pura y libre, no diera el triunfo á los partidos de las situaciones locales, más fuertes en realidad, por la influencia y organización del poder, que los que están afuera. Para asegurar una elección

libre sería preciso asegurar primero un Congreso que quisiera esta política, para lo cual tendría que formarse, *fuera* de la libertad del sufragio, en orden solo á los fines de la política presidencial, violando la Constitución en lo que tiene de más fundamental: la representación del pueblo.

El problema es ciertamente muy grave, y por todos lados observamos que se está *fuera* de las instituciones escritas,... como se ha estado antes, dándole *aparente*, pero no *real* y afectivo cumplimiento.

Ante la gravedad de este problema los partidos populares no ven otra solución, que el cumplimiento de la Constitución federal y el sufragio libre; y parten de una premisa que se tiene por verdadera. Yo veo de distinto modo, y por mi convicción y mi alejamiento de todos los partidos, que encuentro ilógicos, escribo con entera independencia lo que pienso. La solución no resultará de empeñarse en cumplir una Constitución *imposible:* estará en adoptar un nuevo régimen *posible,* por los medios pacientes de la propaganda y los que más se aproximen á las formas legales y á la moralidad de los medios de acción.

En los capítulos IV y V de mi opúsculo, «Partidos políticos», he trazado el bosquejo de un programa-fin del Partido Unitario, y el de una acción inmediata dentro de la Constitución actual. Indiqué para este último, la federalización de la Provincia de Buenos Aires, como complemento de la solución unitaria dada en 1880 á la cuestión Capital, hecho que debió consumarse por la ley de 20 de agosto de 1862. El segundo procedimiento sería el de convertir en Territorios Nacionales ó anexar á otras Provincias, algunas que por su escasez de población y recursos, no deben pesar injustamente en la influencia del Senado, como número, cualquiera que sea la ilustración de sus representantes, que seguirían siendo argentinos, y capaces de otra representación. No alcanzan, ó alcanzan apenas á 100.000 habitantes. La Rioja, Catamarca, San Juan, San Luis y Jujuí, y no alcanza á 200.000, Santiago del Estero. Son 6 provincias inferiores en población, riqueza, industria, etc., tal vez á cualquiera parroquia de la Capital, las que tienen por representación más de la tercera parte del Senado. No sé como puede sostenerse la bondad de las insti-

tuciones federales con estas agrupaciones incipientes, con sus frecuentes disensiones locales, que comprometen la tranquilidad pública, y desacreditan en el exterior el nombre argentino.

5. Alguien se alarmará de que una tentativa de reforma unitaria pueda reconducirnos á un pasado sangriento. No hay porque temerlo. La civilización ha cambiado. Los ferrocarriles y los telégrafos han formado el sistema circulatorio y nervioso, como dicen algunos sociólogos, del cuerpo social de la Nación. Pienso, al contrario, que en lugar de culparse unos á otros los políticos, de ser ellos, en persona, los que han traído la crisis actual, podrían tratarse con más serenidad si se convencieran de que no está en ellos toda la culpa, y que mucha parte debe tenerla el error común de la constante alabanza del régimen federal.

Las instituciones no son buenas ó malas en sí, ni los hombres pueden vivir en sociedad sin instituciones, si esto se concibe; y éstas son buenas ó malas con relación á las más variadas circunstancias. Valiéndome de un símil, tal vez impropio del asunto, comparo el empeño de mantener la Constitución federal, al de un hombre

que quisiera usar el traje que le hicieron cuando niño. Las instituciones que corresponden á las condiciones del país en que rigen, son el traje que está bien al cuerpo. Las que llevan treinta ó cuarenta años de prueba y ensayos estériles, no están bien, y como el cuerpo no puede amoldarse á la medida de la ropa, es prudente buscar una ropa que esté bien al cuerpo.

Estas ideas elementales en derecho constitucional, fueron respetadas por Alberdi y por los autores de la Constitución de 1853, y han sido y son en realidad olvidadas hoy, con la ciega aceptación del dogma federalista.

CAPÍTULO XXII.

Como puede concebirse la organización unitaria.

1. No es este trabajo una obra de destrucción. — 2. Constitución unitaria de 1819. — 3. Constitución unitaria de 1826. — 4. Posibilidad de mejor descentralización administrativa. — 5. Ejemplo de la Capital de la Nación. — 6. El Gobierno de los territorios. — 7. Para terminar: la psicología y los presidentes argentinos.

1. Parecería este trabajo una obra de destrucción, si sólo dejara la impresión de la crítica de la organización constitucional, y del fracaso de las instituciones federales, y no ofreciera en compensación, idea alguna sobre la forma de gobierno más conveniente para la República. Es preciso decir, por lo menos, como podría concebirse el establecimiento de un régimen unitario, para sustituir al actual. No es menester, para esto, acudir á teorías é imitación de instituciones nunca pensadas ó ensayadas en nuestro país. He dicho ya que él está regido por una forma mixta, dando

á este concepto no solamente el valor que comunmente tiene con referencia á la distribución de los poderes de gobierno entre la Nación y las provincias, sino también á la parte de territorio y al número de habitantes, que hallándose directamente bajo la acción exclusiva de la autoridad nacional, forman el territorio y la población sometidos, no ya á la forma mixta del resto de la República, sino á la que está bajo el régimen unitario.

2. Dos constituciones unitarias fueron concebidas para nuestro país, en épocas de tal disolución social y tal debilidad del gobierno central, que no pudieron subsistir. La Constitución de 1819 ordenó la organización de los poderes del estado nacional y formuló declaraciones de derechos de la Nación y de los particulares. No tomó en cuenta las entidades llamadas provincias, sino como meras designaciones geográficas, sin personalidad jurídica, aún cuando en la composición del Senado debía contarse un Senador por cada Provincia. En cuanto á la administración de las mismas, nada decía la Constitución, si no es la disposición del artículo 135, por el cual con-

tinuarían observándose las leyes, estatutos y reglamentos que no se opusieren á la Constitución.

3. La Constitución de 1826 hallaba á la República con provincias que se habían declarado independientes bajo la acción de caudillos adueñados del gobierno, decididos partidarios de un régimen federal, que les permitiera mantener el feudalismo semi-bárbaro, temido por los constituyentes de 1853.

Destinó una de sus secciones á determinar el régimen de la administración provincial. En cada Provincia habría un gobernador que la regiría bajo la inmediata dependencia del Presidente de la República y que tendría la edad y calidades requeridas para los senadores. El Presidente nombraría los gobernadores á propuesta en terna de los Consejos de Administración. Durarían los gobernadores tres años en el ejercicio y no podrían ser reelectos á continuación, en la misma Provincia.

Los Consejos de Administración, que tanta influencia tendrían en la designación de gobernador, procederían de elección popular con nombramiento directo, y tendrían el encargo de pro-

mover todo lo concerniente á la prosperidad y el adelantamiento de las Provincias, su policía interior, la educación primaria, las obras públicas y cualesquiera establecimientos que pudieran costear con sus rentas, sin perjuicio de atender lo primero, según el presupuesto general de la Nación. Los individuos de estos Consejos de Administración, no debían, recibir ninguna remuneración.

Esta Constitución contiene un ejemplo propio de la posibilidad concebida de realizarse el gobierno por una ley emanada de la representación de la soberanía única, y propender al mismo tiempo, á cierta descentralización administrativa capaz de llevar á todas las localidades, la satisfacción de sus necesidades.

4. Creo inútil abrir en este momento la discusión sobre las ventajas de este régimen, en relación á cualquiera otra forma en que podría concebirse la administración unitaria, con suficiente descentralización de los servicios públicos. Con preferencia al régimen provincial, podría mirarse una organización municipal, en que los centros urbanos, de alguna importancia, facilitaran la división de algunas provincias actuales,

y siendo ellos mismos centros de administración realizarán en verdad una descentralización mayor que la que ofrece el federalismo actual. En la provincia de Santa Fe, por ejemplo, el Rosario podría constituir, con todo derecho, un centro de administración independiente del de Santa Fe,[1] así como en la provincia de Buenos Aires podrían serlo las ciudades de Bahía Blanca, Tandil, Azul, Dolores, Mercedes, Chivilcoy, San Nicolás y muchas otras. En algunas de estas ciudades se ha observado ya, que reciben en servicios de administración pública, mucho menos de lo que dan en renta, mientras se sostiene un gobierno provincial costosísimo, en que los cargos de Senadores y Diputados tienen tal retribución que basta para determinar muchas aspiraciones, y los ministros del gobierno provincial tienen mayores sueldos que los del gobierno de la Nación.

5. Aparte de las formas concebidas para el régimen federal por las Constituciones de 1819 y de 1826, la República tiene en aplicación las otras dos que se refieren al gobierno inmediato

---

(1) Véase en el Prólogo, *Rosario en la República Unitaria.*

de la Capital y al de los Territorios Nacionales, todos sujetos á los poderes de legislación exclusiva del Congreso. La administración inmediata de la ciudad se halla atendida por un Intendente nombrado por el Presidente de la República, con acuerdo del Senado, y un Consejo Deliberante procedente de elección del vecindario. Hay, en lo demás que atañe al gobierno de la ciudad, un sistema complejo, sujeto á algunas rectificaciones, que requerirían un estudio más detenido del que corresponde á este recuerdo, traído aquí por vía de ejemplo; pero con todo ello, y sin imaginar en el Congreso una supuesta legislatura local, que no existe, es la Capital en toda la República, el lugar en que se sienten fuera de toda proporción con el resto de la misma, las ventajas de la civilización, del orden, de las libertades en general, y alguna vez también, la de la libertad electoral. Nadie podría asegurar que substituídos los actuales gobiernos provinciales por otros que correspondieran al régimen unitario, sea en la forma de la Constitución de 1826, sea en la que rige la Capital de la República, no hubiera en los grandes centros urbanos ma-

yores seguridades de las que hoy ofrecen, y no pudiera irradiar en las campiñas inmediatas la influencia de un poder superior con mayores responsabilidades, y á la vez, con medios más eficaces para la seguridad de todos los derechos. Nadie puede afirmar que la justicia provincial responda mejor á los grandes fines de la Constitución, que lo que podría hacerlo una justicia nacional, como se ha visto en otro capítulo de este libro. Nadie puede asegurar, ante la experiencia de cincuenta años, que la cultura general podría favorecerse mejor, manteniéndose los escrúpulos que hemos visto en materia de instrucción primaria, detener los beneficios de la ley de 1905, que si se confiara toda la materia de instrucción pública, sin reservas, á la acción del gobierno general.

6. Otro ensayo de régimen unitario puede verse en el gobierno de los Territorios, en donde se ha comenzado por luchar con todos los inconvenientes de la extensión y del desierto, para llegar á la relativa prosperidad en que hoy se encuentran. Hay también defectos en la administración de los mismos, y se han producido conflictos

entre los gobernadores de los Territorios y los jueces letrados. Esto depende ó se explica, por un conjunto de causas que no sería difícil remover, y en rigor de verdad, debe reconocerse que aquellos se hacen cada vez menos frecuentes. Los que creen que resultaría algún beneficio para el progreso y el bienestar en aquellas regiones, con elevarlas á la categoría de Provincias, no reflexionan cuantos otros conflictos pondrían en acción, entre los futuros gobernadores, las legislaturas y el pueblo, y cuantas ambiciones insanas alterarían la mediana paz de que hoy gozan. En la República Argentina, aumentar el número de Provincias es aumentar la ocasión para las alteraciones del orden público y el número de las intervenciones destinadas á restablecer las formas republicanas de gobierno, según los artículos 5 y 6 de la Constitución.

7. Y cabe aquí, para terminar, una observación que podría anotarse como una contribución al estudio de la psicología de los presidentes argentinos. En las teorizaciones del federalismo se ha creído talvez, que la distribución de las cargas del gobierno entre las del orden

nacional y las correspondientes á los intereses locales, facilitaría la consagración de las aptitudes de los funcionarios á límites más reducidos, y traería los beneficios de una atención más intensa. Ha podido creerse que el Jefe del Estado, libre de toda preocupación en el orden de la administración interna de las Provincias, podría consagrar su mayor actividad mental á las grandes cuestiones de interés nacional y á las siempre delicadas de la política exterior. Pero la prueba está hecha, y podría apelarse á la experiencia de todos los presidentes argentinos. El federalismo, lejos de permitirles mayor consagración á las funciones altamente nacionales, les ha impuesto una constante preocupación para el mantenimiento del orden y de la paz interior. Un Presidente de la República, está obligado á distraer su actividad en el manejo de una política que tiene dentro del Estado, otros catorce Estados particulares, con sus jefes y sus mentadas soberanías, cuando no tiene que oponerse á las ligas de los tales gobernadores ó encabezarlas para no ser derrocado por ellas. Está bien, que el Presidente de la República

deba prestar la mayor atención y estudio á la política internacional que mejor pueda favorecer el desarrollo del comercio, de la riqueza y de la población; está bien, que sea el encargado de vigilar las fronteras y prevenir las inclinaciones adversas que podrían tener los rivales del exterior; pero entonces no se le obligue á distraer constantemente su atención en las rencillas de provincia, que terminan frecuentemente en un escándalo que desacredita en el exterior el nombre de la República. Las más elevadas posiciones políticas suponen aptitudes mentales superiores en quien las desempeña; pero cualesquiera que sean las ventajas con que la naturaleza, la ocasión y el esfuerzo les haya favorecido, ningún bien podrá resultar para el interés general, de que esas fuerzas se gasten en las pequeñas miserias de una lucha local. No siempre puede estar al frente del país y regir sus destinos un hombre de genio, capaz de dominar y vencer todas las dificultades. El talento, aún en la medida común de una inteligencia bien ponderada y nutrida en la observación, el estudio y la acción, tiene límites, como todas las aptitu-

des y funciones del organismo. La más elemental previsión aconseja no gastar en cosas pequeñas la actividad superior que debe tener el Jefe del Estado, y en cambio, impone la de facilitarle todo lo que pueda conducir al engrandecimiento y á la felicidad del país.

APÉNDICE

I

La Justicia de la Capital

Unificación de los fueros federal y ordinario

1. ¿Existe alguna regla ó principio de la Constitución Argentina, que impida reunir en una sola Administración de Justicia en la Capital de la República, los Tribunales que hoy funcionan como justicia federal y justicia común ordinaria de la misma?

Se discute la constitucionalidad

1. Lo que en verdad se discute, es la *constitucionalidad* de la reunión de la justicia llamada *federal* de la Capital, con la llamada justicia ordinaria de la misma, en un solo cuerpo orgánico de administración de justicia.

La facultad del Congreso para dictar leyes para toda la Nación, ó solo para los territorios y el distrito de la Capital, no tiene más limitaciones que las que derivan de la Constitución. No podrá decirse, pues, que el Congreso no puede organizar una sola justicia para el distrito de la Capital, y que debe mantener dos fueros diversos, si la restricción no resulta de algún texto de la Constitución, del espíritu de la misma ó de la naturaleza del régimen federativo.

Textos de la Constitución

2. Conviene referirnos, en primer lugar, á los textos de la Constitución, en que aparezca alguna disposición correlativa con el punto que tratamos.

a) El artículo 34 de la Constitución dice: « los jueces de las Cortes federales no podrán serlo al mismo tiempo de los tribunales de Provincia ».

Admitamos que se entiende, en el texto, por *Cortes,* los tribunales y toda clase de jueces federales. Con esta disposición « además de consignar el principio de la separación entre los gobiernos de Provincia y el de la Nación, se corrigió un grave abuso, porque durante el gobierno de Confederación, en el Paraná, los jueces federales estaban en la Corte de Justicia de la Provincia de Entre Ríos; esto trastornaba todo el orden judicial, y la reforma de 1860 agregó el artículo 34 ». (J. V. González. « Manual de la Constitución », pág. 632).

La interpretación textual del artículo 34, y el antecedente que lo motivó, simplifican y aclaran inmediatamente toda la cuestión. Toda restricción es de interpretación limitada: constituye una excepción que no puede extenderse á más de lo que expresa. La incompatibilidad *única* es la de ser al mismo tiempo juez federal y juez de provincia. No la habría en reunir las dos jurisdicciones, si es que pudieran coexistir en la Capital, en unas mismas personas; ó sea, en declarar que los mismos jueces conocerán de los asuntos del fuero federal y del fuero ordinario; pues así, en ningún caso son jueces de provincia.

Legislación exclusiva

3. *b)* El artículo 67, inciso 14, faculta al Congreso para « determinar por una legislación especial la organización, administración y gobierno que deben tener los territorios nacionales que queden fuera de los límites que se asignen á las provincias ». Esta disposición es concordante con la del inciso 27, que le autoriza para « ejercer una *legislación exclusiva* en todo el territorio de la Capital de la Nación ».

Esta atribución, por la energía del texto que la consagra, no tiene otra limitación que la que resulta de los fines de la Constitución, enunciados en las « Declaraciones, derechos y garantías », para la realización de los cuales se ha ordenado las « Autoridades de la Nación ».

Alguna vez se ha dicho que, en la ejecución de estas atribuciones, el Congreso obra como legislatura *local*; pero este es un error común. Más adelante lo demostraré, estableciendo que en tal caso el Congreso obra como poder legislativo de la *Nación*.

Por ahora nos basta observar que, de los términos transcriptos, no aparece la restricción constitucional que buscamos.

El poder judicial de la Nación

4. *c)* El artículo 94 dice: « El poder judicial de la Nación será ejercido por una Corte Suprema de Justicia y por los demás *tribunales inferiores* que el Congreso estableciere en el territorio de la Nación ».

De este artículo, y de los artículos 45 y 96 que repiten las palabras *tribunales inferiores de la Nación*, podrá

resultar la duda sobre si los jueces de la Capital son jueces de la Constitución ó jueces instituidos por una ley del Congreso en ejercicio de sus poderes de legislación *exclusiva* sobre el Distrito de la Capital, y si, en este caso, estarán ó nó amparados por las garantías de estabilidad é independencia asegurada á los jueces federales. Pero esta no es la cuestión. La ley que atribuya á los jueces del distrito de la Capital jurisdicción general para todos los asuntos hoy repartidos en los dos fueros, no podrá entenderse en el sentido de que afecte aquellas garantías de estabilidad é independencia, si por la Constitución las tienen.

Artículo 100 y 101 de la Constitución

5. *d)* El artículo 100 determina los casos de competencia de la Corte Suprema y de los *Tribunales inferiores de la Nación.* El articulo 101 establece todas las seguridades necesarias para que las causas á que se refiere el artículo 100, lleguen hasta la Suprema Corte, sea originariamente, sea por apelación.

Estos artículos separan las causas del fuero federal de las de jurisdicción provincial. Es una demarcación precisa de aquello que por razones fundamentales que luego podrán ser explicadas, no puede caer nunca bajo la jurisdicción *provincial,* pero que nada impide que permanezcan bajo una jurisdicción de tribunales inferiores establecidos por la Nación.

Fallo del doctor Veyga

6. Esta materia ha sido tratada en un fallo del doctor Veyga, Juez del Crimen de la Capital, en un caso de aplicación de la ley de elecciones nacionales, con razones que merecen toda atención y están abonadas por antecedentes autorizados.

Dice el fallo á que me refiero:

« La Suprema Corte de Justicia Nacional ha establecido, es cierto, una diferencia entre los jueces federales, por una parte y los jueces de la Capital y de los Territorios Nacionales, por la otra (Fallos, Tomo XXX, pág. 112); pero, en esa misma decisión reconoce que tanto los unos como los otros son *Tribunales de la Nación,* pues en su considerando segundo dice: « La jurisdicción de los jueces federales difiere substancialmente de la de los jueces del territorio de la Capital, no obstante *ser unos y otros nacionales* y proceder su nombramiento del Gobierno de la Nación ». No cabe dudar, entonces, que el Congreso puede atribuir á la Justicia Ordinaria local de la Capital de la República y á la de los Territorios Nacionales, la decisión de causas que, según el artículo 100 de la Constitución, competen á los tribunales inferiores de la Nación. Así lo ha hecho, por lo demás, con los jueces letrados de Territorio, sin que se haya declarado nulo el precepto pertinente. El artículo 36 de la ley núm. 1532 dispone, en efecto: « Los jueces letrados conocerán y resolverán en las causas que en la ley citada en el artículo precedente (ley de diciembre 15 de 1881 sobre Organización de los Tribunales de la Capital), se atribuyen á los jueces en lo civil, comercial, correccional y criminal, y *también en las que correspondan al juez federal* ».

En la Capital de la República, en los territorios nacio-

nales y en todos aquellos lugares en que la Nación tiene única y exclusiva jurisdicción, los jueces son *todos nacionales,* y no hay jueces federales en el sentido de la Constitución, porque falta para ellos la razón de su institución. Las cuestiones entre nacionales y extranjeros, entre vecinos de la capital y de alguna provincia, están todas bajo la garantía de la autoridad de la Nación, que ampara igualmente á todos. llámese federal ó de la capital el juez. ¿A qué responde, diráse, entonces, la organización de los tribunales de la Capital, la creación de los jueces federales. de jueces letrados de varias cortes de justicia? Simplemente á la necesidad de hacer fácil la expedición de los negocios de una ciudad populosa, y posible el ejercicio de las arduas y delicadas funciones de la Corte Suprema». (Tomo citado, pág. 122), (Fallo del Juez doctor Veyga, en la causa seguida por don Enrique Alcántara contra don Miguel Grandoli).

El congreso como legislatura local

7. He dicho antes que es un error que no tiene más autoridad que la que deriva de ser un error común, el de haber supuesto que el Congreso, al legislar para el distrito de la Capital, *es* una legislatura *local,* y en consecuencia, la Capital un *estado* particular en el gobierno federal. Un autor muy distinguido de derecho constitucional dice que «el Congreso viene á ser la *legislatura de la Capital organizada en el gobierno*»; pero, advirtiendo quizás que no era muy exacto el concepto, por más que se halle admitido, agrega: *que es el mismo de la Nación.*

Lo único que, exclusivamente, puede decirse, es que el Congreso legisla para la Capital como *poder legislativo de la Nación; no como legislatura local.*

La atribución del Congreso para ejercer una legislación exclusiva, corresponde á la sección «Poder Legislativo» y á la disposición general del artículo 36: «Un Congreso compuesto de dos Cámaras, una de Diputados de la Nación y otra de Senadores de la Provincia y de la Capital, será investido del *Poder Legislativo de la Nación*».

El texto no autoriza, pues, la suposición ni la ficción de una legislatura local, ni acto alguno de los enumerados en el artículo 67, que el Congreso obre en otra calidad que la del Poder Legislativo *de la Nación*.

La ficción es, por otra parte, contraria á los principios del gobierno representativo. Supone una legislatura local, emanada del voto de entidades ó colectividades extrañas á los mismos representados. No se concibe como los diputados y senadores de las provincias podrían decirse representantes *locales* del pueblo de la Capital, que no ha votado por ellos. Pero, si se renuncia á la ficción y se vuelve á la realidad, se reconocerá en seguida que el Congreso, como único Poder Legislativo *de la Nación*, legisla *para toda la Nación* y para cualquiera de sus partes, en materias de legislación concurrente con las provincias unas veces, exclusiva y excluyente otras. Los ciudadanos de la Capital tienen sus representantes en el Congreso, en tanto aquellos son habitantes de la Nación, en un territorio de la Nación, bajo la jurisdicción exclusiva del Gobierno de la Nación.

Explicación de Story

8. Si en este punto, como en tantos otros de la Constitución Argentina, se invocan los antecedentes de la Constitución de los Estados Unidos de Norte América, conviene conocer el texto análogo de esta última Constitución y la explicación de sus intérpretes más autorizados.

Dice el texto de la Sección 8ª del artículo 1º: «Ejercer legislación exclusiva en toda clase de casos en el distrito que por cesión de los Estados particulares y aceptación del Congreso, sea el asiento del Congreso de los Estados Unidos, etc.»

Dice *Story*. (« Commentaries on the Constitution of the United States » Nº 1229): « En la enumeración de los poderes del Congreso, encontramos que la jurisdicción exclusiva que ejerce sobre tal distrito, tiene que ser en el asiento del Gobierno. *Ese poder,* como otros que son especificados, está *conferido al Congreso como legislatura de la Unión,* porque si se le despoja de este carácter no puede poseerlo. *En ningún otro carácter puede ser ejercido.* Legislando para el distrito conserva necesariamente el carácter de *legislatura de la Unión,* porque es solamente en ese carácter que la Constitución le confiere el poder de legislación exclusiva. No es necesario insistir sobre este punto. La segunda cláusula del artículo 6º, declara que esta Constitución y las leyes de los Estados Unidos que sean hechas en consecuencia, deben ser la ley suprema del país; la cláusula que acuerda la jurisdicción exclusiva es, incuestionablemente, una parte de la Constitución, y como tal obliga á los Estados Unidos ».

Espíritu de la Constitución y naturaleza del régimen federativo

9. Del espíritu de la Constitución y de la naturaleza del régimen federativo no puede seguirse ninguna conclusión favorable á la subsistencia de una justicia *federal* del distrito de la Capital. La justicia federal se concibe como una justicia de excepción, donde tiene razón de existir otra justicia territorial para la aplicación de las leyes en general. Si nos detuviéramos en los orígenes y fundamentos dados para el establecimiento de la justicia federal en los Estados Unidos, aplicados á nuestra organización constitucional, advertiríamos que aquella excepción es lógicamente imposible donde la soberanía, fuente de las leyes aplicables por los jueces, es una sola: la Nación.

El procurador de la Nación, doctor don Eduardo Costa, lo expresó con la mayor exactitud en la vista citada por el doctor Veyga: « en la Capital, y en todos aquellos lugares en que la Nación ejerce jurisdicción exclusiva, *no hay sino una sola justicia,* una sola que será desempeñada por aquellos jueces y en aquellas formas que el Congreso estableciere ». Y con referencia al caso en que disputaban competencia un juez *federal* y un juez *ordinario,* agregaba: « Es, pues, inoficioso, pretender deducir de qué parte está el mejor derecho en este caso, de la diversa naturaleza que atribuye á los jueces que en la Capital dividen entre sí la jurisdicción, que nace de la soberanía *única y exclusiva* de la *Nación,* en los territorios en que ejerce única y exclusiva autoridad ». (Fallos, segunda Serie, tom. 21, pág. 123).

Es preciso reconocer y declarar sinceramente, que nuestra Corte Suprema de Justicia, al apoyarse en las explica-

ciones de Story, para no aceptar las conclusiones del procurador doctor Costa, no estuvo acertada. Las citas de Story que se encuentran en el fallo de la Corte (que corresponden á los parágrafos 1325 y 1636, no indicados) son favorables á la conclusión del procurador doctor Costa. Story solo considera el carácter respectivo de lo que llamamos *tribunales federales* y de los *tribunales de territorio;* pero tiene en cuenta que en los territorios, *inclusive el de Colombia,* no existen simultáneamente tribunales federales y tribunales de territorio, pues allí no parece haberse sospechado que fuera necesaria la instalación de tribunales *federales* dentro de territorios *nacionales;* como aquí se ha hecho para la Capital.

Discusión en el Congreso de 1881

10. Es sabido que esta materia fué discutida en el Congreso de 1881 al tratarse la Ley de Organización de Tribunales de la Capital.

No es siempre fácil que la improvisación, por lo menos en la forma de una discusión parlamentaria, responda exactamente á lo que con más reposo y más estudio podrían haber pensado los mismos oradores que tomaron parte en ella.

Esta observación se justifica si, después de un estudio detenido de la cuestión, se recorre la discusión de 1881.

En el Senado (Diario de Sesiones, pág. 471 y sig.) el doctor del Valle estableció, conforme á la doctrina norte americana y á los textos análogos de la Constitución Argentina, que había « una distinción precisa entre el concepto de *jueces inferiores* de que habla en diversos artículos la Constitución; y los jueces de los territorios y de la Capital, establecidos por ley del Congreso, en virtud de poderes de

legislación *especial* ó *exclusiva*». El doctor del Valle precisó con toda exactitud la distinción, pero no advirtió que, por las mismas razones que daba y según los mismos autores que citaba en su apoyo, no coexistían en Estados Unidos, en los territorios ni en el *Distrito de Colombia*, la justicia llamada federal y la justicia que llamamos común ú ordinaria: estas dos justicias sólo se conciben coexistentes en los *Estados;* nunca fuera de ellos.

El diputado doctor Marenco refirió también la doctrina de la Constitución norteamericana, con acierto en cuanto á exposición, pero se equivocó manifiestamente en cuanto á aplicación al caso que discutía. En la página 634 del Diario de Sesiones se lee la proposición del diputado Ruiz de los Llanos, para que los jueces de la Capital conocieran en primera instancia de todos los asuntos del fuero ordinario ó común como de los del fuero llamado federal. El diputado Marenco replica con las distinciones fundamentales que median entre estos dos fueros, lee las palabras de Story, invoca á Paschal, recuerda luego el artículo 100 de la Constitución Argentina, y concluye de este último que, no habiéndose comprendido en la enumeración, la justicia de la Capital, « el propósito de los constituyentes no fué nunca que la jurisdicción de excepción, que establecía para causas de alta importancia política, hubiera de ejercerse como jurisdicción común y ordinaria en los asuntos que ocurrieren en el territorio de la Capital », (pág. 636).

El diputado Marenco olvidaba que toda excepción supone una *regla;* que la regla en el régimen federal, es que la justicia sea administrada por los Estados ó Provincias, y la excepción de la justicia federal tiene presente esa regla. Donde la soberanía ó cuasi soberanía provincial no existe, no existe la regla, y la excepción resulta lógicamente in-

subsistente como tal excepción. Se dice que la construcción constitucional norteamericana ha sido muy *práctica;* pero leyendo sus expositores y observando su desenvolvimiento, hay que agregar que ha sido muy *lógica:* por eso no se les ocurrió nunca á sus autores, que existiera una justicia *federal, de excepción,* donde la regla era la exclusiva jurisdicción nacional. Debemos confesar que hemos vivido durante un cuarto de siglo, de este ilogismo de un poder judicial *federal* dentro de la Capital de la Nación, y sería de ver la impresión que esto podría causar á los juristas norteamericanos si lo supieran. Las voces aisladas, como la del Procurador de la Nación, doctor Costa, no bastaron para que saliéramos de este error.

No me detengo más en el examen de esa discusión, porque sería fatigoso: el diputado Ruiz de los Llanos que sostuvo la *unidad* de la justicia de la Capital perdió la ocasión de preguntar á los que le combatían con los textos y los expositores del derecho norteamericano, si en los Estados Unidos había Cortes *federales* en los territorios y en el *Distrito de Colombia* como de excepción á una justicia ordinaria, que juzgara en nombre de otra soberanía. Los que invocaban á Paschal y demás autores, habrían visto al contestar la pregunta, que en casi todos éstos (Paschal, nº 197) se dice cómo están distribuídos los Circuitos y qué Estados comprenden: y habrían advertido que ninguno de aquéllos comprende ningún territorio, ni el Distrito de Colombia.

Una opinión del Poder Ejecutivo

11. La cuestión que debatimos fué detenidamente considerada por el Poder Ejecutivo, según el mensaje del ministro Magnasco de fecha 5 de mayo de 1899, del que transcribo las conclusiones más precisas:

«Tampoco podría decirse sin manifiesta exageración, que el pensamiento de la unificación del fuero es incompatible con el sistema judiciario de nuestra ley suprema. Uno y otro caben dentro de la Constitución, porque lo único inelndible es la institución de una justicia federal *en territorio de las Provincias,* como sanción y reflejo del sistema federativo, en el que se enlazan armónicamente la autonomía general y por tanto judicial de éstas, con la soberanía general y por tanto judicial de la Nación. La primera es una justicia *ratione loci;* la segunda es una justicia *ratione materiae:* sin la una no habría federación, sin la otra no existiría la Nación.

«Pero allí donde no obre la razón respetable del territorio autónomo, *ratione loci:* allí donde no haya el peligro de afectar el principio federativo; allí donde la localidad no tenga, ni histórica, ni constitucional, ni jurídicamente la fisonomía de una entidad capaz de suscribir ó adherir con voluntad propia al pacto de una unión, no habría, sin duda, motivos doctrinarios para mantener la razón excluyente de lugar y la diferencia del *ratione loci* y del *ratione materiae vel naturae,* porque el lugar es nacional, el amparo nacional y todo nacional. ¿Qué significación política tendrían en el pacto general semejantes entidades, si de otro modo se las entendiera?... Por otra parte, la institución de la justicia general es, al par que de equilibrio interno, de índole protec-

tora de ciertas relaciones de derecho que se refieren más inmediatamente á la personalidad exterior de la Nación. ó lo que es lo mismo, esa justicia es federativa y es nacional, el de nivelacion de las autonomías y es para la vida de relación del Estado general, ó como lo ha dicho la Corte Suprema: es interprovincial é internacional. Si ello es cierto, ¿qué razón mediaría para repudiar por inconstitucional la fusión, si aquel amparo solo fué creado en beneficio del extranjero en *jurisdicción provincial,* porque en jurisdicción nacional ya está *ipso facto* protegido? »

Estos fundamentos son muy exactos, y en nada los afecta el que la aplicación de tales observaciones no aparecieran en el proyecto á que se referían, en perfecta consecuencia con la verdad que se había así tan claramente expresado.

La explicación norteamericana

12. Para confirmación de lo dicho, pongo estas observaciones bajo la garantía de los textos que á continuación transcribo:

Kent. — *Commentaries,* etc.

I. 387. «Con respecto al distrito de Colombia y á los distritos territoriales de los Estados Unidos, hay que decir que no son *Estados* en el sentido de la Constitución y de la organización judicial (Judiciary act) de tal modo que habiliten á un ciudadano de los mismos á demandar á un ciudadano de uno de los Estados ante las Cortes federales. Por extraordinario que pueda parecer que las Cortes de los Estados Unidos, que están abiertas para los extranjeros y para los ciudadanos de cualquier Estado, deban quedar cerradas para

los habitantes de aquellos distritos. en el concepto de que no sean ciudadanos de un *estado,* esto, como observaba la Corte sería un punto relativo á la legislación y no á la consideración judicial (a) «..... » (a). El término *Estado,* en el sentido de la Constitución se aplica solamente á los miembros de la Confederación americana, y no puede extenderse á los territorios de los Estados Unidos ».

I. 431. « Con respecto á los vastos territorios pertenecientes á los Estados Unidos, ha asumido sobre ellos el ejercicio de los poderes supremos de soberanía. La Constitución ha dado al Congreso, y lo han confirmado las decisiones judiciales, poderes de legislación exclusivos é ilimitados. Por la Constitución, el Congreso quedó investido « para ejercer una legislación exclusiva en todos los casos sobre el distrito, no excediendo de diez millas cuadradas, que pueda llegar á ser, por la cesión de Estados particulares y la aceptación del Congreso, residencia del Gobierno de los Estados Unidos. El Distrito de Colombia fué creado con este objeto por cesiones de los Estados de Maryland y de Virginia. La jurisdicción territorial del Distrito conocido por Distrito de Colombia y que comprende la ciudad de Washington. y extiende su protección municipal á todos los oficiales y agentes de los Estados Unidos, es en extremo importante »...

...« *Ni el Distrito de Colombia,* ni un territorio son *estados* en la intención de la Constitución, ni tienen títulos para pedir privilegios asignados á los miembros de la Unión ».

Paschal J. M. — *La Constitución de los Estados Unidos.* — Trad. de Quiroga.

p. 449. « *Constituir tribunales inferiores á la Suprema Corte.* Los tribunales que se han constituido en virtud de este derecho, son las Cortes de Distrito y las Cortes de Cir-

cuito... Para ciertos aspectos las Cortes de los territorios y del Distrito de Colombia pueden considerarse Cortes inferiores »...

Cooley T. M. — *Principios generales del derecho constitucional en los Estados Unidos de América.* — Trad. J. Carrié. — J. Peuser, 1898.

p. 134. « La disposición de la Constitución que define los límites del poder judicial, no tiene aplicación á los territorios. Es, por consiguiente, de competencia del Congreso, crear Cortes para los Territorios y conferir sobre ellos, toda la jurisdicción que conceptúe necesaria ó conveniente. Estas Cortes están facultadas generalmente para ejercer dentro de los territorios, *todos los poderes que dentro de los Estados son ejercidos tanto por las Cortes federales como por las Cortes de Estado* ».

p. 163. « Mientras subsiste la condición territorial, las Cortes de territorio ejercen la jurisdicción habitual *de las Cortes Federales y de Estado,* bajo la legislación del Congreso y del territorio ».

Id. p. 87. « *Distrito de Colombia*... el Congreso en su carácter de *legislatura de la Unión,* asumió el ejercicio de legislar exclusivamente sobre él... Esta legislación exclusiva sobre un pueblo que no tiene voz en la elección de los legisladores, es inconsistente con el derecho del gobierno propio, sobre cuyo reconocimiento descansan las instituciones americanas, y debe ser mirado, lo mismo que el control sobre los territorios, como una de las excepciones necesarias á las que están sujetos esos mismos principios generales, en su aplicación práctica ».

Burgess. *Ciencia Política,* etc. — Trad. esp.

t. II. p. 175. « *Legislación sobre los territorios, distritos y lugares no comprendidos en el sistema federal*... « La facultad legislativa sobre esos lugares, distritos y territorios pertenece al Congreso, con exclusión de todo poder legislativo local, y *no se halla circunscripta en su ejercicio* á un orden de materias taxativamente determinadas... Jamás se ha puesto en duda que el Congreso posee plena y exclusiva facultad legislativa *en el distrito del Gobierno General* ».

p. 372. « Los preceptos de la Constitución relativos al poder judicial, no se aplican á aquellas partes de los Estados Unidos que no se hallan sometidas al sistema federal de gobierno. En esas partes, *el Congreso tiene plenos poderes para legislar sobre la organización y facultades de los tribunales* ».

Woodrow Wilson. *L'Etat.* Trad. francesa de J. Wilhelm.

n. 1319. « Los tribunales del *Distrito de Colombia,* y de los territorios *son Tribunales de los Estados Unidos, pero no tribunales federales;* del punto de vista de la jurisdicción tienen el carácter de los tribunales *locales y federales á la vez* ».

n. 1320. « Los tribunales del territorio y los tribunales del Distrito de Colombia no están en manera alguna regidos por las disposiciones de la Constitución federal. En cuanto les concierna, el Congreso *obra sin limitación alguna* ».

15. Conclusión

13. La conclusión de todo esto puedo precisarla en estas dos formas:

1. No hay obstáculo alguno, derivado de la Constitución, para reunir en una sola Administración de Justicia de la Capital, los tribunales que hoy funcionan como dos fueros distintos, uno federal y otro común.

2. La existencia de un *fuero federal* de la Capital no está conforme con las razones de una justicia federal (léase el «Federalista», nº 22), ni tiene explicación como justicia de *excepción,* cuando se ejerce en territorio nacional, donde no existe más soberanía que la nacional. Es un contrasentido como interpretación constitucional, sin que alcance á ser una violación en la Constitución, pues dentro de la jurisdicción exclusiva del Congreso, cabe llamar á ciertos tribunales *justicia federal* ó darles cualquier otro nombre.

II. ¿Es conveniente la institución de una sola Administración de Justicia de la Capital, en reemplazo del múltiple orden de tribunales hoy existentes?

Inconvenientes de la pluralidad de jurisdicciones

1. En mi opinión, no es solo conveniente, sino necesaria, la institución de una sola administración de justicia, en reemplazo del triple orden de tribunales existentes hoy: Cámaras Civil, Comercial y Criminal y Federal. Tengo por manifiesta la necesidad de reunir toda la justicia de la Capital en un solo cuerpo orgánico, y eliminado todo obstáculo que se creyera emanado de la Constitución, apenas concedo que este punto merezca alguna discusión.

La dispersión de los Tribunales en distintas jurisdicciones que no tienen entre sí relaciones de jerarquía, pero que se extienden sobre el mismo territorio, á las mismas personas y cosas, es causa de graves obstáculos para la pronta realización de la justicia y para fijar la interpretación de la ley. Origina, desde luego, los incidentes y las contiendas de competencia que deben excluirse como uno de los peores defectos de toda administración de justicia. Por otro lado, causa la incertidumbre respecto del sentido de la ley, que recibe, como también ha ocurrido con frecuencia. las aplicaciones más opuestas.

La unidad del Tribunal Supremo es la regla general

2. En general, parece superfluo que deban darse razones que justifiquen la conveniencia de la concentración de la justicia de última instancia en un solo tribunal superior. La experiencia general ha establecido esta unión como regla. La pluralidad de tribunales superiores que existe en la Capital, es la excepción. Son precisamente las excepciones las que deben fundarse y demostrarse, y no admitirse si la demostración no es completa. En vez de buscar argumentos para demostrar la conveniencia de la unidad, se deben dar para justificar la pluralidad. Fuera de la organización de la justicia de la Capital, en nuestro propio país no existe ningún otro ejemplo de esta pluralidad. La justicia federal forma cuerpo que remata en la autoridad y jerarquía superior de la Corte Suprema. Las diversas Cámaras de Apelaciones de la Provincia de Buenos Aires, tienen por superior común á la Suprema Corte de Justicia de la Provincia. Lo mismo ocurre con los diversos tribunales inferiores de todas las provincias, que se unifican en la administración de justicia

de provincia, presidida por un Tribunal Superior ó Suprema Corte. En la Capital, las diversas Cámaras podrian establecerse bajo la unidad de la Corte Suprema Nacional, si por otros conceptos, en que no creo necesario detenerme, no apareciesen, como aparecen, dificultades para organizarla en aquel sentido. Pero si, por ahora, no se puede alcanzar á tal organización, por lo menos se puede aspirar al mismo resultado con la creación y organización de una Corte de Apelaciones de la Capital de la República, que desempeñe las funciones de todo tribunal superior.

Paso á ocuparme en particular de los dos inconvenientes más graves que resultan de la pluralidad de tribunales.

Las cuestiones de competencia

3. La pluralidad de tribunales de la misma jerarquia y jurisdicción territorial, y de diversa competencia por razón de la materia es, lo repito, la fuente y causa de incidentes y cuestiones de competencia, por los cuales es necesario seguir un pleito previo, para determinar el juez que debe entender y fallar. No bastaria presentar la observación de que las contiendas de competencia se susciten pocas veces. Los procedimientos ofrecen otras formas para discutir la competencia, y demostraré luego que son frecuentes las excepciones é incidentes de competencia por declinatoria. Pero, suponiendo que no fueran frecuentes, ello no justificaria de ninguna manera que no se aspirara á limitar su número, puesto que no debe prescindirse de medio alguno que conduzca á evitar para siempre los incidentes que perturban é impiden la buena y pronta administración de justicia.

Una ley que comienza por establecer los tribunales con diversas jurisdicciones crea, por el mismo hecho, la posibili-

dad de los conflictos é incidentes de competencia. Es la misma ley la que da á los litigantes la ocasión de formar un pleito sobre si el juez puede ó no juzgar. Ante un juez local, único, con plenitud de jurisdicción, no se concibe la posibilidad de una cuestión de competencia por razón de la materia. Pongo por ejemplo, el caso ante un juez letrado de un territorio nacional. La ley le acuerda toda la jurisdicción de primera instancia, que en la Capital de la República está repartida entre jueces en lo Federal, Civil, Comercial, Criminal y Correccional. Ante él no puede surgir discusión alguna para saber si es competente en un asunto que corresponda á cualquiera de esas materias: es competente en todas.

Aun cuando los litigantes resolvieran resistir toda la sugestión de la mala fe para obstruir la justicia, y dejaran de abusar de los incidentes de incompetencia, los jueces no podrían evitar el pronunciarse expresamente en cada caso sobre ella, como ordenan las leyes, y evitar toda usurpación de una jurisdicción ajena; y tendríamos siempre en pie la posibilidad de las mismas dificultades.

En la práctica, todo demandante necesita aquí, en la Capital, proponerse previamente la cuestión de saber ante qué juez llevará la demanda. Es á él á quien interesa en primer lugar evitar las dificultades. Como no aparece en las leyes una perfecta distinción para todos los casos, por razón de la materia, y no es posible apreciar de distinto modo los hechos que pueden caer bajo las distintas disposiciones legales, resulta que, formulada una demanda ante el juez de comercio, el demandado podrá sostener que el asunto es civil: y si el demandante hubiera ocurrido á la jurisdicción civil, muy probablemente el demandado habría sostenido que el asunto era comercial. Del mismo modo, si estudiando el caso, se hubiera llevado la demanda ante la jurisdicción común or-

dinaría, se habría sostenido la competencia federal ó viceversa.

Lo que estos hechos perjudican la buena administración de justicia, no necesita demostración: basta enunciarlos. Lo que probablemente no siempre se sabe, es todo el perjuicio que causa á los intereses particulares, á los que siempre va unido el interés de las familias, y cómo conduce á una perfecta denegación de justicia, con olvido de que es la justicia la primera garantía del orden social, su mejor explicación y la que está prometida por las más solemnes de las declaraciones constitucionales.

Tal vez los jueces llamados á juzgar los casos según aparecen en las constancias de autos, no ven tan de cerca como podemos ver los abogados, que deseamos corresponder con nuestra conducta al honor profesional, todas las consecuencias desgraciadas de un sistema que impide el más pronto reconocimiento de los derechos.

Comprobaciones: Justicia Federal y Justicia Ordinaria de la Capital

4. En apoyo de lo que digo podría exhibir numerosos casos de que he tenido conocimiento directo por intervención personal, en mi práctica de la profesión. Vienen algunos en este momento á mi recuerdo, y bastará referirme á ellos.

Hace muchos años, un señor Bustin, inglés, que residía en esta ciudad, viajaba en un tranvía que cruzaba una vía de ferrocarril. Las barreras del paso á nivel estaban levantadas, y el coche del tranvía avanzó sobre la vía férrea sin advertir que sobre la misma corría una locomotora. Esta última llevó por delante el coche del tranvía y el señor Bus-

tin resultó con lesiones graves. Por este hecho quiso exigir judicialmente las indemnizaciones á que tenía derecho. Eran entonces muy numerosos los fallos de la Cámara Civil de la Capital, en casos análogos, y parecía indudable la competencia civil. La demanda fué presentada ante el juzgado civil; el juez civil se pronunció de oficio sobre su competencia, al abrir la causa á prueba, y después de dos ó tres años de tramitación, que como mínimum requiere todo juicio ordinario, la causa fué fallada en primera y segunda instancia en favor del señor Bustin, condenando á la empresa del ferrocarril al pago de indemnizaciones y costas. Notificado el fallo de segunda instancia, la empresa condenada puso recurso para la Corte Suprema Federal, sosteniendo que el caso correspondía á la jurisdicción federal de la Capital, por razón de la materia (aplicación de la ley general de ferrocarriles) y dijo de nulidad de todo lo actuado. Los autos pasaron á la Corte Federal para la decisión del recurso, y el pronunciamiento demoró en la Corte algunos años, declarándose la nulidad del juicio por el fundamento alegado por la empresa. Fué necesario recomenzar el pleito con todas las dificultades de la prueba que debía producirse después de tanto tiempo de ocurridos los hechos. El pleito no ha sido fallado aun por la justicia federal; el señor Bustin se ausentó para su país convencido de que no se le había hecho justicia, y dejó el encargo de remitírsele el importe de la indemnización, si alguna vez el pleito volvía á fallarse en su favor.

Mi tesis de la unidad de toda la justicia del país

5. Este hecho, cuyas circunstancias pueden comprobarse con los actos respectivos, y la posibilidad de que se produzcan otros análogos, importa la revelación de tan graves inconvenientes para la buena justicia en nuestro país, que justifican la tesis que sostengo siempre que la ocasión me lo depara y de la cual, con permiso de los señores de la Comisión, (1) deseo dejar constancia en este momento en que debo pronunciarme sobre cuestión de tanta trascendencia como las que aquí tratamos: el afianzamiento de la justicia, prometido en el preámbulo de la Constitución, requiere que toda la justicia del país sea nacional, y desaparezca para siempre esta distinción, que se cree necesaria al sistema federal, de los múltiples órdenes de tribunales que impiden la justicia en vez de realizarla.

Otra comprobación

6. En otro caso, la señora C. C. de C. al trasladarse de esta ciudad á otra del interior, entregó su equipaje en la oficina respectiva del ferrocarril. El equipaje se extravió sin que pudiera hallársele más. La damnificada lo reclamó la compañía y presentó su demanda ante el juzgado de comercio de esta Capital, fundándola en las obligaciones que el Código de Comercio impone á los empresarios de transportes. El juez de comercio declaró su competencia, y también,

---

(1) Adviértase que estos apuntes fueron escritos después de fundar el voto sobre estas cuestiones, en la Comisión de Reformas Legislativas, designada por el P. E.

después de las consiguientes demoras de los procedimientos. la empresa fué condenada al pago de indemnizaciones y costas. Pronunciada la sentencia de segunda instancia la empresa dedujo recurso para ante la Corte Suprema Federal, como en el caso de Bustin, para que se declarase la nulidad de lo actuado por razón de la incompetencia de los tribunales de la Capital para pronunciarse sobre un caso que, además de estar regido por el Código de Comercio, estaba previsto en la ley general de ferrocarriles. Como en el caso anterior, la señora C. de C. ha quedado sin equipaje, sin alhajas, sin sus ropas y las de su familia, y no ha obtenido hasta ahora, después de diez años de pleito, la indemnización que declaró á su favor la Cámara de Apelaciones de la Capital, solo porque aquí, en la Capital de la República, existe también otra justicia llamada federal, que emana de la misma soberanía nacional, del mismo gobierno y del mismo congreso que la justicia de la Capital, y para la una no vale el fallo de la otra.

Otra más: cuestión promovida de oficio

7. Recientemente la razón social P. y S., de Milán, se presentó ante un juez de comercio de esta Capital pidiendo la ejecución de una sentencia «provisional» contra mis clientes A. F. y Cª, de esta Capital. Deseosos en este caso los demandados, de que se definiera rápidamente la demanda de ejecución de sentencia, y se declarara que no podía ejecutarse el fallo dado en un juicio al que no habían sido citados, opusieron derechamente sus defensas, sin discutir la competencia del juez de comercio. Además, invocaron en su apoyo la decisión de un caso análogo resuelto por el mismo juez de comercio, confirmado por la Cámara de lo Comercial y por la

Corte Suprema Federal, sin observación alguna sobre la competencia de los tribunales de la Capital. En nuestro caso. ninguna de las dos partes puso en cuestión la competencia pero el juez de comercio se pronunció de oficio sobre ella, declarando que el asunto correspondía á los juzgados federales, y que en el caso resuelto anteriormente por el mismo, no había advertido su propia incompetencia que ahora declaraba. La resolución fué confirmada por la Cámara de Apelaciones; los actores tuvieron que iniciar de nuevo la ejecución de la sentencia, y el caso no está aun resuelto en la justicia federal.

Otra más: la jurisdicción civil y la jurisdicción comercial

8. Si los tribunales de la Capital son tribunales inferiores de la Nación, como se sostiene, no puede advertirse cual sea la razón última que obste á que entiendan en la ejecución de sentencias dictadas por tribunales extranjeros en cumplimiento de un tratado. La razón se encuentra únicamente cuando se trata de ejecutar la sentencia ante un juez de provincia. Los mismos inconvenientes se manifiestan en la coexistencia de las jurisdicciones en lo Civil, y en lo Comercial, sin que pueda saberse cuales son más frecuentes. Recordaré un solo caso que he considerado siempre muy importante para la parte que demanda pidiendo justicia. A principios de 1899, el doctor Luis María Drago, patrocinando á don M. V., redactó una demanda de rendición de cuentas de una operación que reputó comercial, de la casa de consignaciones de S. y Cª. Los demandados dijeron de incompetencia del juez de comercio porque el asunto era civil, y la discusión previa de este punto originó un verdadero pleito que demoró

próximamente dos años en decidirse. No es del caso que me detenga en explicar todos los perjuicios que esa demora ocasionó al demandante, á quien después he atendido profesionalmente. El pleito está aun por decidirse, y debió serlo en el tiempo empleado en discutir la competencia.

Frecuencia con que se producen las cuestiones de competencia

9. Cualquiera que sea la importancia que se acuerde á estos hechos, quien afirme que se producen pocas veces, sírvase consultar previamente las colecciones de fallos de la Cámara de la Capital. El tomo 61 de la Cámara de lo Comercial contiene el índice de los sumarios de los tomos precedentes. Ninguna palabra ocupa el mayor número de veces el título puesto á las páginas, que la palabra *competencia*. Son más de treinta las que contienen sumarios de los pronunciamientos dados para decidir incidentes y cuestiones de ese género. Señalo ese índice alfabético como muestra, á fin de que puedan ser consultados con provecho los demás índices de colecciones de fallos.

Las reformas del procedimiento nunca salvarán las dificultades

10. Si la ley debe ser expresión de un orden establecido para dar mayores seguridades y garantías á las personas que le están sometidas, sea que se trate de su vida, de su reputación, de sus bienes, de la tranquilidad de su hogar; es la negación de tales principios toda ley que haga incierta ó difícil la justicia.

Para la supresión de cuestiones ó incidentes de incompetencia no se pueden buscar simples formas de procedimientos.

Para ello no hay más camino que la reforma de la organización de justicia. De nada servirá que las leyes de procedimientos procuren definir con mayor precisión la naturaleza de los juicios, ni aun, que las leyes de fondo y de forma regresen al procedimiento formulista en la enumeración de las acciones (materia mucho más difícil que la reforma de una ley orgánica), si se dejara subsistente la limitación legal de la competencia de cada juez con la obligación ineludible de defender su jurisdicción. Cuanto mayor sea el número de las trabas puestas á la pronta realización de la justicia. Esta proposición no requiere demostrarse por observaciones positivas de la estadística: surge, naturalmente, de un raciocinio sencillo, como la demostración de un teorema de geometría. He recordado antes el caso de los jueces letrados de los Territorios Nacionales, ante quienes, por ser competentes en todo orden de materias, es absolutamente imposible discutir otra competencia que la de la jurisdicción territorial, que es la que menos dificultades presenta. Tenemos también á la vista la organización de tribunales de la provincia de Buenos Aires, en que la competencia no se divide en Comercial ó Civil, porque para esas materias no hay más que el juez de primera instancia.

Incertidumbre de la jurisprudencia

11. Demostrados los inconvenientes que resultan de la pluralidad de las jurisdicciones en relación á la incertidumbre respecto del juez que debe conocer y fallar un asunto, es fácil advertir la segunda consecuencia perjudicial á que conduce tal organización: la incertidumbre ó contradicción de la jurisprudencia como antecedente para la interpretación de la ley.

He expresado en otras ocasiones mi opinión sobre la autoridad de la jurisprudencia, y la fácil tendencia á generalizar con autoridad legislativa las decisiones y á veces los sumarios de los fallos de los tribunales. Tales observaciones y críticas corresponden más bien al abuso que de la jurisprudencia se hace, y al falso concepto de que ella se propaga, que á su valor y eficacia como hecho positivo y real, en que se manifiesta con vida el texto abstracto de la ley.

Cualquiera que sea el concepto que se tenga de la jurisprudencia, nadie sostendrá que es útil y conveniente que una misma ley, aplicable á una misma persona y cosas, en un mismo territorio, sea en un mismo momento interpretada en los más opuestos sentidos. No puedo aplicarme ahora al estudio minucioso de las contradicciones manifiestas de los fallos de nuestros tribunales en la interpretación de unas mismas leyes. Escribo, principalmente, para quienes conocen por su práctica este hecho, y que pueden confirmarlo con multitud de casos en su propia experiencia personal. Recuerdo ahora la disidencia entre las dos Cámaras de Apelaciones de la Capital sobre el momento interruptivo de la prescripción liberatoria: para la una la prescripción se interrumpe con la presentación de la demanda; para la otra sólo se interrumpe con la notificación de la demanda. Tratándose de acciones por indemnización que nacen de los delitos hay dos jurisprudencias igualmente contradictorias sobre la interpretación del mismo artículo del Código Civil, que he tenido ocasión de exponer poco ha en una breve monografía publicada en la *Revista de Derecho, Historia y Letras:* (1) para los tribunales federales, la substanciación del juicio cri-

(1) Tomo XXIII, enero 1906.

minal suspende la prescripción de las acciones por indemnización, emergentes del delito; para la Cámara de lo Civil tal substanciación no obsta á la prescripción. La Cámara de lo Civil ha estimado el daño moral que la justicia federal no estima. Hasta en la aplicación de las más recientes leyes de procedimientos existe ya la contradicción. En los casos de nulidad de sentencia ó violación de formas, la Cámara de lo Civil, se limita á declarar la nulidad y remitir los asuntos á otro juez; la Cámara de lo Comercial, declarando la nulidad, falla el pleito. En una Cámara se admite el informe *in voce* en los juicios ejecutivos, en otra se niega ó se admite en su lugar las memorias escritas, como en los casos de las apelaciones de sentencias que no sean definitivas.

Creo excusado insistir más sobre este punto. El examen detenido y minucioso de las colecciones de jurisprudencia revelaría, sin duda, muchas otras cosas que en este momento ignoro ó no recuerdo. Habrá tal vez más de una ocasión en que podría preguntarse si son distintas las leyes que rigen para los habitantes de esta Capital, según deban aplicarse por los tribunales de la calle Cangallo ó por los que ocupan el fragmento del edificio del viejo Cabildo colonial; si es otra sociedad, si son otros hombres, otras costumbres y otras ideas, las que dominan en sitios tan poco distantes uno de otro, y todo bajo la misma soberanía nacional.

Principios que deben regir la división del trabajo judicial

12. La división de la administración de justicia entre jueces de diversa competencia, sobre una misma jurisdicción territorial, no responde á ninguna idea ó principio esencialmente *jurídico,* pues entonces sería siempre necesaria, y no podría admitirse la existencia de un sólo juez para todo un territorio. Tal división obedece á otros dos principios, ninguno de ellos jurídico, á saber el principio *económico* de la división del trabajo y el principio *científico* de la especialización de los conocimientos.

Si consigo demostrar que estos dos principios pueden ser observados con mayor perfección que el actual, en una nueva organización de los tribunales, habré demostrado, á la vez, la posibilidad de un mejoramiento de nuestra administración de justicia.

Sin perjuicio de que se acepten ó no todos los detalles de la organización que concibo, me detendré á exponer las bases generales de una que respondiera á mis observaciones é ideas sobre esa materia.

Digo, en primer lugar, que toda cuestión é incidente de competencia puede, desde luego, evitarse con la declaración de la ley, de que todo juez es juez, y en consecuencia competente en todo orden de materias. Con esta declaración quedan suprimidas de una vez por todas, cualesquiera cuestiones y pleitos previos para fijar la competencia judicial. La fórmula de que todo juez es juez, es la única que obedece al principio jurídico que reclama una autoridad para la aplicación de la ley en las contiendas jurídicas.

No aplicación de tales principios en la Justicia Federal

13. Al principio económico de la división del trabajo, y á la vez al principio científico de la especialización, puede llegarse por medios más eficaces que los que hoy existen en esta organicación judicial, que apenas ó remotamente responde á aquellos, sobre los cuales se cree de buena fe que se halla asentada la organización actual. El menor examen revelará que es casi ilusoria ó nula la subordinación de nuestra justicia á tales principios.

En efecto, la justicia federal de la Capital, supuesta como justicia de excepción para determinadas materias, es también justicia *común ordinaria* cuando el fuero se causa por razón de las personas ó de los lugares. En tal caso solo los juicios universales aparecen excluidos de la justicia federal. En otras palabras, un Juez Federal es competente para aplicar el Código Civil, el Código de Comercio y el Código Penal, como lo serían respectivamente un Juez de lo Civil, un Juez de Comercio, un Juez del Crimen ó un Juez de lo Correccional de la llamada jurisdicción ordinaria de la Capital.

El asiento de jueces federales en la Capital ha traido una primera división en primera instancia, con la creación de un juzgado para lo criminal; pero, exceptuada esta última materia, los dos jueces restantes tienen toda la jurisdicción civil y comercial á la vez. Todas las jurisdicciones y competencias se reunen en la Cámara Federal, sin división ni especialización alguna; aunque sea de advertir que, por otros conceptos que expondré después, tal amplitud de competencia se encuentra compensada por un número relativamente reducido de asuntos.

No aplicación en la justicia civil, comercial y criminal

14. La Cámara de lo Civil tiene su competencia para todo orden de asuntos civiles enumerados en el artículo 80 de la Ley Orgánica. Aparte de la Cámara, existen siete juzgados de lo civil que se distribuyen el trabajo por la sola regla del turno periódico. Cada uno de ellos, en consecuencia no especializa materia alguna dentro de la vasta amplitud del Código Civil.

Se demuestra también por simple raciocinio aritmético que si hubiera dos Cámaras para los asuntos civiles en lugar de una, sería posible que cada una de ellas se especializara en una determinada mitad del Derecho Civil. Del mismo modo se demuestra que si existen siete jueces de lo civil es posible alcanzar hasta una división del derecho civil en siete partes, en cada una de las cuales adquiriese mayor ciencia, práctica y experiencia cada uno de los siete jueces.

Esta posibilidad demostrada con relación á la justicia en lo civil, puede repetirse con relación á la justicia en lo comercial. Si en lugar de una Cámara para lo Comercial, Criminal y Correccional, hubiera dos Cámaras, la especialización se facilitaría manifiestamente en lugar de hallarse hoy confiadas á un mismo tribunal materias que guardan entre ellas tan poca analogía. La existencia de cuatro jueces de comercio facilitaría la división de la materia en cuatro partes y su consiguiente especialización.

Respuesta á una objeción posible

15. Expuesta esta idea general debo responder á la objeción que podía creerse pertinente: la división del trabajo y la especialización conducirán de nuevo y con mayores probabilidades á mayor número de cuestiones de competencia. Pero debe suponerse que en mi razonamiento anterior he previsto el medio de evitar semejante consecuencia, y ese medio surge de todo el conjunto del proyecto que he concebido.

La mejor respuesta que puedo dar á la objeción es la de que se suponga un ensayo práctico ó de experimentación inmediata de las bases que he formulado. Si del ensayo que se suponga resulta alguna posibilidad de un pleito previo para determinar la competencia del juez, se podrá decir que el remedio no es todavia suficientemente eficaz. Entiendo que el proyecto responde á todo ensayo cuando dispone que, « ningún juez de primera instancia y ninguna Sala de la Corte podrán excusarse directamente de entender en una demanda ó juicio que se presente al primero ó llegue en apelación á la segunda », y agrega: « Si antes de proveer creyesen que no les corresponde según la división del despacho, remitirán la causa sin más trámite al presidente de la Corte para que decida si les corresponde ó no. La decisión del presidente no dará luyar á observación ni reclamo alguno de las partes, del juez ó de la Sala á quien el presidente la remitiere con su decisión ».

La posibilidad de que el juez ó Sala se niegue á entender en un asunto, queda eliminada con esta disposición. Si se piensa que puede subsistir la posibilidad de que contra todo lo que es de esperarse, un juez recibiera un asunto que manifiestamente no le corresponde, ese juez ó Sala habrá incu-

rrido en una mera falta contra la distribución del trabajo; pero no habrá usurpado una jurisdicción ajena, porque ésta solo emana de la ley y no de la reglamentación que distribuye equitativamente el despacho. Ningún demandado ó persona que llegue á intervenir en un juicio aceptado por un juez, podrá negarle competencia ante la explícita declaración del artículo 1° que les acuerda competencia en todo orden de materias.

Si todavía se cree que este sistema no aleja los peligros de las contiendas é incidentes de competencia con relación al sistema actual, propóngase otro medio que las salve mejor pero no se niegue la necesidad de responder con una reforma de la organización judicial á salvar los graves y manifiestos inconvenientes de la actual organización que acabo de exponer.

Resultados de la estadística judicial

16. La división del trabajo judicial de la Capital por un método que responda más equitativamente á la tarea que pesa sobre cada magistrado, tiene en su apoyo una consideración más, que resulta del inmediato examen de las estadísticas judiciales.

Estas últimas no están llevadas ahora con sujeción al método uniforme que requiere toda estadística. Pero con toda su deficiencia ellas demuestran la desproporción del despacho cuando se compara el de las Cámaras de Apelaciones de la jurisdicción ordinaria con el de la Cámara Federal de la Capital.

Tengo á la vista los cuadros estadísticos correspondientes al año 1904, que me han sido facilitados en el Ministerio de Justicia. De ellos resulta que la Cámara de lo Civil dictó en aquel año 401 sentencias definitivas y 1857 interlocutorias,

lo que suma 2258 causas despachadas en el año. En el mismo período la Cámara de lo Criminal, Correccional y Comercial despachó 852 causas criminales, 607 correccionales y 705 comerciales, lo que suma un total de 2164. La Cámara Federal resolvió en el mismo tiempo 764 causas. La falta de clasificaciones no permite apreciar exactamente el respectivo trabajo de las Cámaras. Se observa así que mientras la Cámara de lo Civil ha dictado 401 sentencias definitivas y 1857 interlocutorias, aparece en la estadística de la Cámara Federal que ha dictado 667 sentencias definitivas y solo 97 interlocutorias, lo que necesitaría de un lado ó de otro alguna explicación.

Como dato más sencillo para apreciar el respectivo movimiento de estos tribunales, puede observarse el número total de causas entradas durante el mismo año 1904. Entraron en la Cámara Federal, procedentes de los juzgados de la capital 501 causas, á las que habría que agregar 37 procedentes de Mendoza, 14 de San Juan y 5 de San Luis, lo que forma un total de 557.

En el mismo período entraron en la Cámara de lo Civil, 2247 causas y en la Cámara de Apelaciones en lo Criminal Correccional y Comercial 2349.

La conclusión general de la comparación de estas cifras es que cada una de las cámaras de jurisdicción ordinaria de la Capital recibe y tiene un despacho *cuádruple* del que corresponde á la Cámara Federal.

La desproporción se demuestra también con otra observación. La Cámara de lo Civil recibe las apelaciones de siete juzgados civiles de la Capital, para cuyo movimiento existen seis secretarías en cada juzgado: en estos juzgados se iniciaron en 1904, 8218 causas; la Cámara de lo Criminal, Correccional y Comercial, lo es de apelación de todos los juz-

gados de primera instancia y de instrucción en las respectivas materias. En estos juzgados se iniciaron en el año, 8835 causas. El total de causas iniciadas en los Juzgados Federales de la Capital, fué de 1907, lo que vuelve á comprobar que la jurisdicción á que se extienden las cámaras ordinarias tiene para cada una de ellas un movimiento que es *cuatro* veces el de la jurisdicción subordinada á la Cámara Federal.

La Cámara Federal de la Capital tiene jurisdicción para las apelaciones de las provincias de Cuyo; pero ya se ha visto que éstas le han dado en 1904 la entrada de sólo 35 causas. Si se piensa que podría aparecer alguna objeción en cuanto á que la Corte de Apelaciones de la Capital recibiera las causas procedentes de aquellas provincias, el remedio inmediato estaría en trasladar la jurisdicción apelada de esos juzgados á cualquiera otra de las Cámaras Federales. No tienen estas más trabajo que la Cámara Federal de la Capital. La Cámara Federal de Córdoba, por ejemplo, que sería la más inmediata á aquellas provincias, sólo ha tenido en 1904 una entrada total de 276 causas. La Cámara Federal de La Plata, que por suubicación geográfica puede considerarse casi como instalada en la Capital tuvo en aquel año una entrada total de 593 causas. Aunque sea la menos indicada para recibir en apelación las causas de Cuyo, conviene saber que la Cámara Federal de Paraná tuvo en 1904 la entrada total de 234 causas.

Formación de una jurisprudencia

17. El otro aspecto manifiestamente útil del proyecto es el de aproximar la organización del tribunal á la uniformidad y mayores garantías en la interpretación de la ley.

Quiero dejar constancia de mi pensamiento sobre toda la extensión que acordaría á la reforma, y los motivos que me han inducido á aceptar transitoriamente la limitación que resulta del proyecto.

He concebido que la presidencia del tribunal tuviera mayor autoridad con más responsabilidad para garantizar la mejor administración de la justicia. He pensado así en la conveniencia de que el presidente fuese nombrado por diez años ó durante su buena conducta, directamente por el Presidente de la República, con acuerdo del Senado. Sus funciones de vigilancia por la mejor administración de la justicia, serían así ejercidas con mayor independencia que las de un presidente directamente emanado del tribunal. He debido ceder á las consideraciones de las dificultades que podrían resultar de la designación en persona que no tuviere toda la ponderación, equidad, discreción ó tacto, que tan delicadas funciones requiriese. Por otra parte tal presidencia, conveniente del punto de vista en que lo concibo, no es indispensable para los fines capitales de esta reforma. La función que correspondería á tal presidente, de velar por la uniforme interpretación de las leyes, puede desempeñarla sin mayor inconveniente el mismo funcionario que deba su designación á la elección de la Corte.

Fuera de los procedimientos internos de la organización del tribunal para mantener cierta uniforme interpretación de las leyes, he pensado en que otros detalles de organización po-

drían regular la admisión de recursos por inaplicabilidad de ley como están establecidos para ante la Corte de la provincia de Buenos Aires, con más ó menos restricciones, que serían de considerarse en la reglamentación, partiendo del recurso. He desistido también, ante la consideración de que todo régimen nuevo lleva consigo mayores dificultades de realización práctica cuanto mayores son las reformas que introduce. En este sentido considero conveniente el aplazamiento de este punto para cuando se hubiere normalizado el funcionamiento de la nueva organización que sobre estas bases se estableciere.

Posibilidad de la reforma

18. La reforma tal como está proyectada, aunque fundamental en general, desde cierto punto de vista, no puede presentar mayores dificultades materiales de aplicación, desde que tiene por base los tribunales actuales con su personal y el funcionamiento de las Cámaras. y que en cualquiera de los edificios que las Cámaras ocuparen, se instalará la presidencia de la Corte, donde tendrían lugar las sesiones de la Sala de presidentes. No debe olvidarse que esta situación sería provisional, mientras llegare el momento de que todos los tribunales se instalaran definitivamente en el palacio de justicia.

Mayor autoridad efectiva de una Corte de Apelación

19. Termino estos apuntes con mi impresión de la autoridad efectiva, legal y moral de la justicia superior, parece mayor cuando ella constituye un sólo cuerpo y el sentimiento de respeto que impone no se divide ante la consideración de que con igual jerarquía y grado existen diversos tribunales,

cada uno de los cuales puede merecer una estimación distinta, sin que el uno tenga que preocuparse de que el otro mejore.

Por último, muchas veces, entre diversas palabras que expresan una misma cosa, hay alguna que presenta cierto matiz que la distingue de las otras. Propongo que se adopte la designación de *Corte de Apelaciones*, como más apropiada á la concentración de toda la justicia de la Capital que el proyecto establecería.

Esquema de la Organización de la Justicia única en la Capital

(Estas bases son únicamente un esquema de la organización de la justicia única. En las sesiones de la Comisión en minoría, presenté la articulación completa del proyecto. Prescindo en ellas de las atribuciones que puedan acordarse al presidente de la Corte, á los presidentes de la Sala y á la Corte plena; de la forma de sus acuerdos: como de otras disposiciones relativas al juicio de primera instancia, jurisdicción disciplinaria, vigilancia de la administración de justicia, etc.

I. Las Cámaras de lo Civil, de lo Comercial, Criminal y Correccional y la Federal de la Capital, aumentadas con tres vocales más y un presidente, constituirán la Corte de Apelaciones de la Capital.

II. La Corte de Apelaciones se dividirá en cuatro Salas de cuatro jueces cada una, las que se distinguirán con la numeración ordinaria de 1ª, 2ª, 3ª y 4ª. Esta designación no importará preeminencia alguna. Cada Sala designará anualmente su presidente.

La Corte reglamentará la distribución del despacho entre las cuatro Salas, cuidando realizarla por orden de materias y consultando la proporcionalidad en el trabajo.

Esta distribución podrá variarse siempre que lo exijan las necesidades del despacho ó en períodos determinados.

Todo miembro de una Sala podrá cambiar su cargo con el de otra Sala, con autorización del presidente.

III. El presidente de la Corte durará 10 años en el ejercicio del cargo (ó será elegido en períodos más breves).

Cuidará de uniformar la interpretación de las leyes en las diversas Salas. Al efecto, celebrará por lo menos un acuerdo por mes con los presidentes de Sala, y siempre que cualquiera de éstos lo solicitare.

Cuando la ley recibiere interpretaciones distintas en las Salas, ó cuando resultare de los votos de una Sala, en un caso que se propusiere fallar, una interpretación distinta, la decisión se someterá á la Corte plena, que celebrará acuerdo con asistencia de diez miembros por lo menos; y el fallo de la causa será suscrito por todos los que concurrieren. (1)

El debate será oral y la decisión obligará á las Salas para los casos análogos, salvo que promovieren una decisión distinta en otro acuerdo general.

Se formará Corte menos plena, con el presidente de Sala, y un vocal de cada Sala, para decidir recurso por violación de formas sustanciales en segunda instancia, ó por inaplicabilidad de ley ó doctrina legal. (Podrá aplazarse la adop-

---

(1) Dice el artículo 137 de la Ley de Organización del poder judicial de Alemania. «Si en una cuestión de derecho quisiera una Sala de lo Civil separarse de la doctrina establecida anteriormente por otra Sala de igual clase, someterá el conocimiento del asunto á dichas Salas reunidas en pleno. Lo mismo hará en las Salas de lo Criminal».

ción de estos recursos hasta que funcione normalmente la nueva organización).

IV. Todos los jueces de primera instancia que existen hoy en los distintos fueros de la Capital, serán jueces de primera instancia *competentes en todo orden de materias.* La corte de Apelaciones *distribuirá equitativamente* y en períodos determinados, el despacho de primera instancia, procurando en todo lo posible la especialización de las materias.

Toda dificultad sobre si el conocimiento de una causa corresponde ó no á un juez, será decidida sumariamente por el presidente de la Corte de Apelaciones, sin forma de cuestión de competencia.

El conocimiento de una causa por un juez contra lo dispuesto por la Corte, constituirá una falta en el ejercicio de las funciones de aquél, pero no dará lugar á recursos de nulidad, ni á excepciones de incompetencia.

En otra forma:

Ningún juez de primera instancia y ninguna Sala de la Corte podrá excusarse directamente de entender en una demanda ó juicio que se presente al primero ó se lleve en apelación á la segunda.

Si antes de proveer en la misma creyeren que no les corresponde según la división del despacho, remitirán la causa sin más trámite al presidente de la Corte para que decida si les corresponde ó no. La decisión del presidente no dará lugar á observación ni reclamo alguno del juez ó de la Sala que le hubiere enviado la causa, ni del juez ó sala á quien el presidente la remitiere con su decisión.

***

Ejemplo de una distribución posible del despacho, previa consulta de los resultados de la estadística.

Sala 1ª

a) Juicios relativos á las personas en general, y á los derechos personales en las relaciones de familia (libro I del Código Civil).

b) Juicios relativos á la sociedad conyugal.

c) Sucesiones.

Sala 2ª

a) Juicios sobre derechos personales en las relaciones civiles (Código Civil, libro II, con excepción de los títulos VIII y IX de la sección 2ª).

b) Juicio sobre contratos comerciales.

c) Ejecuciones.

Sala 3ª

a) Concursos civiles y comerciales.

b) Juicios de derecho marítimo y de aduana.

c) Demandas contra la Nación.

d) Acciones fiscales contra los particulares y corporaciones.

Sala 4ª

a) Criminales y correccionales.

b) Juicios sobre indemnización de daños por delitos, y por hechos ilícitos que no son delitos.

Nota. — Según la cantidad del despacho á distribuir, cualquiera de las materias asignadas á una Sala podrá pasar á otra que tenga una materia conexa ó análoga. No se podría proponer un sistema de proporcionalidad en el despacho á la vez que la posible especialización, si la distribución se fijara por ley.

El ejemplo de la distribución de las Salas sirve para demostrar la posibilidad de la distribución en los juzgados de primera instancia. Cada uno de los incisos de la distribución precedente podría determinar la materia propia de cada juzgado.

Análoga especialización es posible en los juzgados del Crimen, Comerciales, etc. Cuando el despacho en un orden de estas materias aumentara, mientras disminuyera en otro, bastaría una resolución de la Corte para volver á la proporcionalidad del trabajo, lo que hoy es legalmente imposible.

1906.

II

La política argentina después de la muerte de Mitre [1]

La política no es asunto de exclusivo interés de sus profesionales. Estos la agitan con sus propias pasiones. Los demás, aun los que cuidamos de no caer en ninguna de sus tentaciones, la observamos prestándole á veces alguna atención. Hasta los humildes disertan sobre ella. El cochero que me conducía hace pocos días, desde la ciudad del Tandil al Cerro de la Movediza — un vasco acriollado y *leido* — me pidió su opinión sobre la cuestión de Marruecos y lo que saldría de la conferencia de Algeciras! ....

Como yo vacilara en contestarle (preguntándome íntimamente á mí mismo, si yo tenía alguna opinión sobre la cuestión de Marruecos) él me adelantó sus temores de que resultaría de allí una nueva guerra franco-alemana.

---

(1) Algún lector, al recorrer este escrito, sentirá la melancolía con que he vuelto á leerlo. ¡Cuántos hombres públicos de primera línea desaparecidos en tan poco tiempo: Mitre, Alem, Quintana, Pellegrini, Irigoyen!... Con este sentimiento excuso declarar que, así en cuanto á los que se fueron ayer, como á los que viven, mis juicios expresan una opinión independiente, sin ánimo de alabanza ó vituperio.

No será, pues, de extrañar que ante la sensación de abismo que en tantos produce la desaparición de un grande hombre que se ha llenado con su figura medio siglo de historia argentina, algunos se hayan preguntado qué será de la política argentina desqués de la muerte de Mitre.

Confesarían hoy, aun sus tenaces adversarios, si existieran, que desde 1855 hasta la fecha, la política argentina se ha orientado con relación á Mitre; estar con él ó en contra suya; ser *mitrista* ó antimitrista. Podría creerse un desmentido de esta observación, el último cuarto de siglo en que las posiciones parecían tomarse en relación al presidente Roca: estar con Roca ó contra Roca. Pero no hay tal desmentido. Roca, en su primera presidencia, tuvo su posición contra Mitre y los mitristas. Esa fué su propia orientación. Para la segunda presidencia buscó el amparo moral del grande anciano, cobijarse bajo su tienda, y á su sombra, ó cualquiera otra metáfora que á ustedes se les ocurra para expresar el hecho que, por tantos años, se llamó la *política del acuerdo.*

Muchos creyeron que la opinión pública no podría moverse ni existir, que no podrían fundarse verdaderos partidos políticos, ni producirse con eficacia señaladas reacciones populares, mientras no desapareciera de la escena el viejo que con solo un gesto decidía de la popularidad de los presidentes. He oído á mitristas enemigos de Roca, desesperar de la suerte del país, porque nada era posible intentar en la política argentina mientras el *viejo* conservara su incontrastable influencia.

Ahora ya ha muerto... El profeta ha desaparecido de entre los vivos. El adivino no puede decir más cual será el destino de presidentes, ministros, generales, senadores, diputados, diplomáticos, hombres de letras, etc. Ya no le tenéis

más. Ya no podréis consultarle vuestras iniciativas, vuestros proyectos, vuestras dificultades; ya no podréis acudir á él cuando os encontreis en peligro de que todas vuestras pequeñas ambiciones de ser grandes, ó mejor, vuestras grandes ambiciones de ser pequeños, os muestren ante todo el país en la pobreza de vuestros sentimientos y en la estrechez de vuestras ideas.

Ya no le tenéis más vosotros, los que disculpabais vuestros fracasos políticos con el peso enorme de aquella fuerza que todo lo dominaba. Os incomodaba la tutela: ya ha desaparecido el tutor.

Y bien, ¿qué será de la política argentina sin su numen? ¿Creeremos en aparecidos y esperaremos que su sombra se alce todas las noches del sepulcro, y aquellos ojos que ya no ven más, vuelvan á recorrer con su melancólica mirada todo el horizonte de la patria? ¿Creeremos que la influencia de sus ideales continuará su acción personal?

Veamos lo último. Mitre ha sido ante todo y sobre todas sus otras cualidades, lo que se llama un idealista. Hijas de su idealismo fueron sus frases y sus obras, sus palabras y su acción. Su idealismo fué su fuerza que nació y creció cuando se podía hablar de los grandes destinos de la patria, del laurel de la victoria, del heroísmo, de la abnegación, de libertad, de la gloria y de todas estas palabras podían entonarse con una cierta cadencia entre griega y árabe, que sólo se conserva en las escuelas infantiles. Aquellos idealismos fueron ejércitos y arrastraron muchedumbres. Todavia á su regreso de Europa, cuando el país cambiaba de sentido moral y se iba al polo opuesto del idealismo, las muchedumbres, que también miran al ideal cuando se alarman del presente, le siguieron como un salvador de la patria. Pero su acción fué poco á poco apartándose de la multitud para ejercerse indirecta-

mente ó sea solo sobre los políticos, que si no la guiaban ni la gobernaban, por lo menos la dominaban. La sociabilidad argentina se transformaba en otra que poco á poco perdería el sentimiento de las grandes palabras. El último idealista que excitaba las muchedumbres con arengas cadenciosas, puso por mano propia fin á su existencia, en instante de asfixia moral. ¡ También se mataría si pudiera el pobre pájaro sometido al experimento de la campana pneumática!

La sociedad argentina ha cambiado sus caracteres mediante la acción combinada de múltiples factores. Demostrarlo requeriría una obra paciente que estaría muy lejos de las proporciones de estas páginas.

Los idealistas, en el sentido moral de que estoy hablando, son hoy personajes raros, si acaso aparece alguno. Eso estaba bueno para Mitre y para los tiempos de Mitre: no para todos los días.

Las ideas de abnegación, de generosidad, de justicia, de pureza de intenciones y de escrúpulos de acción, no son de estos tiempos, ni en política ni en moral.

La filosofía, la gran consoladora de otros días, pudo ser fuente de ideas morales que se traducían en fuerzas activas en la sociedad.

Hoy es casi de buen tono *científico* el desprecio de la filosofía, y pronto nos ruborizaremos al nombrar la moral, en un mundo que está á pique de caer en el amoralismo y en el inmoralismo que comienza á dominar en los que se creen espíritus superiores. Llegaremos á tener el rubor de la singularidad, como quien anduviese vestido en un pueblo de gentes desnudas.

Por algo que creo una transitoria perturbación de ideas, se piensa que lo único verdadero y bueno es el progreso material, y que hay necesaria oposición entre éste y las ideas morales. ¿Para qué cultivar los espíritus si lo único que

puede hacer grande y próspero el pais es el cultivo de los campos? Las ideas de progreso exclusivamente material, de riqueza, de campos de trigo, de fábricas, de ferrocarriles, de haciendas, de millones, de lujo, de negocios más ó menos licitos, pero siempre proficuos, han caracterizado las dos presidencias del general Roca. Los idealismos no tenían cabida en su espíritu práctico y burlón. Bajo el ceño adusto está la sonrisa de ironía para muchas cosas buenas y bellas.

Por cierta afinidad de los contrastes, el idealista ha prestado un mágico amparo al espíritu *práctico* por excelencia, y éste (no digo que ha modelado porque en ningún aspecto sociológico puede hallarse la influencia exclusiva de un solo factor) ha concurrido á modelar este temperamento argentino de la época contemporánea, que no tiene más fe que la riqueza; y de esta política argentina, que con excepción de algún idealista que anda por ahí, no tiene programa si no es el de ocupar posiciones que ayudan al bienestar y la comodidad de la vida.

Y ahora — « ¿qué opinión tiene usted, doctor, sobre la cuestión de Marruecos, y qué saldrá de la conferencia de Algeciras? »

Quisiera tener á mano al cochero del Tandil para preguntarle qué piensa sobre esta política argentina, en que queda en pie el *hombre práctico* sin el contrapeso del idealista.

¿Subirá el doctor Pellegrini á la tribuna en que Mitre arengó al pueblo; ocupará en el senado la banca que del Valle dejó vacía después de su memorable campaña parlamentaria contra los abusos de la época de Juárez; ó aquella desde la cual don Bernardo, magnífico y soberbio, detuvo al ministro que huía y dió eterna sepultura á la fragil reputación de un orador; encabezará las multitudes entu-

siasmadas como las encabezó Alem, y las llevará al comicio ó á la revolución?

Es preciso reconocer que en el inventario de las fuerzas políticas queda en pie frente á la acción de Roca que subsiste oculta pero enérgica, la de este otro hombre con bastantes aptitudes para ser tan grande de espíritu como de cuerpo.

Pero ¿es este un idealista? ¿Puede contrapesar la acción de hombre *práctico* que llega al fin sin reparar mucho en los medios? ¿No ha sido él mismo un hombre práctico?

Sería curioso un estado comparativo de sus escritos y discursos de la última época, con su acción positiva y práctica anterior á su rompimiento con Roca.

***

Para descanso del lector y mío, en el decurso de este estudio, hagamos un paréntesis.

Los excesos del realismo deben conducir nuevamente al idealismo, por movimiento sincrónico, como diría el general Mitre.

Comienzo de esta reacción es el libro de Henri Desplaces, *Le Père Gibus,* novela de tesis que el autor formula en éstos términos:

«¿En qué medida, en nuestra sociedad friamente utilitaria, en que el espíritu de análisis nos ha enseñado á no atribuir naturalmente á nuestras acciones sino móviles odiosos, es posible un regreso á las ideas de desinterés y al entusiasmo?»

La tesis ha interesado á muchos hombres eminentes en las letras, y se ha fundado en París para propagar los ideales generosos, la *Société des idées du Père Gibus,* presidida hoy por Sully-Prudhomme.

La sociedad en busca de propagandistas en todos los países de raza europea, ha elegido uno para la República Argentina.

No garantizo la exactitud de esta información, pero como me lo contaron yo lo cuento: el delegado para la propaganda en la Argentina es... ¿lo adivinan ustedes?

El doctor Pellegrini. Confiamos en que igual encargo traerá el general Roca; y no se tome á ironía esta esperanza. El principio repetido en *Le Père Gibus* es éste: « si queréis que las gentes sean buenas, hacedles creer que son buenas ».

La *Société des idées du Père Gibus* nos hará un gran bien, convenciendo á nuestros dos políticos de que son buenos, verdaderamente buenos, generosos y abnegados: es por ese camino que les tendremos así y podremos cobrar para ellos algo de la veneración que nos ha arrebatado la muerte de este hombre bueno.

***

Continúa el inventario político.

Ha coincidido con los funerales del grande hombre, la delegación del mando presidencial por motivos de salud. La salud del presidente es tema que se trata á cada instante desde que la convención de notables designó al doctor Quintana para regir nuestros destinos, según la frase consagrada.

Los que se dan humos de muy bien informados han asegurado día por día, que la salud del presidente le impedirá continuar en el mando. Ahora les escucharemos repetir con suficiencia: « ¿no les decía yo? »

Pero que continúe ó no el presidente, que le suceda el vice, que subsista ó no el ministerio actual, si hemos de

mirar más adelante ó examinar el problema más á fondo. tenemos que abandonar estos detalles transitorios, para prever, sintéticamente ó en términos más generales, la posible evolución de esta política, en un tiempo más ó menos largo.

Diré de una vez y en una palabra, que esta presidencia, quien quiera sea el que la ejerza, ni ha brotado del entusiasmo popular, ni está en vías de conquistarlo. No ha surgido de la lucha de los partidos políticos, ni cuenta con un partido que la defienda. En cambio ha tenido, tiene y tendrá otra base en que apoyarse: el espíritu conservador que mana de las fuentes mismas del trabajo, de la prosperidad y de la riqueza del país, por la acción colectiva de sus habitantes. Esto dará al gobierno de la nación algo más que la tolerancia de la opinión pública, y con más razón algo más que la indiferencia. Es una especie de pacto impuesto por la fuerza de los hechos entre gobernantes y gobernados. Atiendan ustedes, dirían los últimos, todos sus deberes de administradores, asegúrennos la tranquilidad, la paz, la justicia; sean ecuánimes y bondadosos, no nos hablen de grandes ideales, porque nos costaría creerles, pero realicen algunas obras buenas. Bajo estas condiciones, no solo los toleraremos, sino que también estaremos junto á ustedes contra los conspiradores, si acaso los conspiradores vuelven á quitarles el sueño».

Esta idea de la paz, de la paz á todo trance, de la renuncia de los medios violentos para pensar solo en la actividad del trabajo fecundo del brazo y de la mente, fué una solución fija en el alma del patricio recién caído, durante el último período de su larga existencia. Se recordará en vano que él nació á la vida pública al lado de los cañones; que sus arreos fueron las armas y su descanso el pelear; que peleó

contra Oribe, contra Rozas, contra Urquiza, contra el López del Paraguay, contra Sarmiento, contra Avellaneda, contra Roca y que autorizó la revolución del 90. El habría protestado si entonces le hubieran dicho, « tenga usted paciencia; viva ahora como pueda; Oribe pasará; Rozas concluirá; Urquiza volverá al buen camino; los paraguayos se encargarán de López; Avellaneda no será tan intolerable ni tan malo como parece; Juárez aceptará buenamente cualquier ayuda que le presten para salir del profundo abismo económico, á que todos, amigos y enemigos le han arrastrado ».

Esa política que él habría rechazado cuando se sentía ágil para montar á caballo y fuerte para blandir la espada, ha sido el consejo más firme, hijo de la convicción más fuerte, desde que cambió sus ocupaciones y entretuvo sus horas, (que ocio no tuvo) en machacar el consonante para ajustar en castellano los tercetos sublimes, empresa de altos militares, á juzgar por la otra versión española, la del capitán general don Juan de la Pezuela, conde de Cheste.

Pero no sólo á la paz interna destinó las más grandes energías de sus últimos años. Para él se reivindica también el primer puesto en la paz con Chile. El, el último generalísimo de América, quiso ser en todo y por todo el primero en la paz. Recogió su bandera intransigente y revolucionaria de otros días, y estuvo por tolerarlo todo y esperarlo todo de la evolución pacífica, antes que de la violencia revolucionaria ó de las sorpresas de la conspiración.

***

El tren que me llevaba del Tandil á Bahía Blanca corría á gran velocidad entre estaciones distantes. En todo lo que la vista alcanzaba á dominar, á uno y otro lado de la vía, hasta el horizonte, campo de trigo recién segado, parvas que se esti-

raban como serpientes enormes, trilladoras que denunciaban con su penacho de humo... pero ustedes conocen todo esto cuando corren sus ferrocarriles del Rosario á Córdoba ó á las colonias.

El mismo paisaje huía ante la vista por más de siete horas. Mis reflexiones iban hacia el pasado, volvía al presente y se adelantaban hasta el futuro. No hace medio siglo que aquella era la región del salvaje. Ahí está todavía en el Tandil, uno de los esforzados defensores de la vida civilizadora; el «viejito» coronel Machado, amigo y compañero de Mitre. Por allí las correrías de los indios, los robos de haciendas y de mujeres; por allí las luchas de las aldeas indefensas contra las turbas sanguinarias. Por allí las expediciones de Rozas, de Mitre, de Alsina, de Roca,... y por fin la paz, la paz de la muerte para el salvaje; el cadáver del indio tirado en el pajonal; el indiecito sirviendo mate al vencedor...

Toda guerra y toda necesidad de guerra ha desaparecido. El ejército está de más. No tiene y no puede tener con quien pelear. Tenía que llegar el momento en que ese músculo del cuerpo social sintiera la necesidad de moverse por moverse, y desgraciadamente lo hacía para alzarse contra los hechos establecidos.

Inculcada tan fuertemente en el espíritu argentino, esta idea de la paz interna y externa, tendremos que seguir preguntándonos en el porvenir: qué haremos con todas estas mentiras convencionales é institucionales en que vivimos; cómo defendernos del asalto de los ambiciosos de mando sin ideas de gobierno; cómo defendernos de esta inercia de los gobernados que exigen buen gobierno sin tomarse ninguna molestia para lograrlo.

El campo de trigo huía ante mis ojos y mis reflexiones volvían al presente. ¿Qué es el gobierno? En primer lugar

una función administrativa, en el sentido jurídico. Una oficina para la percepción de las rentas y la prestación de los servicios. Socialmente, la fuerza que mantiene en equilibrio los intereses opuestos y defiende la propiedad y la vida. Moralmente, un factor de perfeccionamiento individual y social, por la triple cultura material, intelectual y estética. Las múltiples consecuencias de esta producción requieren, para no malograr la seguridad, instrucción, sentimientos de la bondad y de la belleza. ¿Que es la política? En la mejor de sus variadas acepciones, una lucha de medios opuestos para llegar al mismo fin: la felicidad común. En la acepción argentina contemporánea, una lucha de aspiraciones personales desorganizadas, y multiplicadas por la forma ficticia del sistema constitucional. En estos dos aspectos del mismo término, será posible una aproximación al primero en el orden nacional. La política provincial vivirá siempre de lo segundo perturbando la marcha del progreso y del crédito del país.

En realidad, los gobiernos de provincia son los primeros causantes de todas nuestras complicaciones internas y externas. Recuérdese, en el orden económico, el descrédito que produjeron los empréstitos provinciales y municipales, las cédulas hipotecarias y otras cosas por el estilo. En el orden interno, la mala justicia que ha suscitado mayores protestas es la justicia provincial. La inseguridad para la vida y la probidad es mayor allí donde están confiados á la guarda de los gobiernos provinciales. En cuanto al sufragio y á todo el régimen institucional que de él deriva, basta observar que en las provincias débese alterar con mucha frecuencia la forma republicana de gobierno, cuando tan frecuentes son las intervenciones que invocan el deber y el derecho de salvarla.

Y adviértase que desde mucho tiempo las intervenciones han contado con la general aprobación de la opinión pública,

porque, fueran ó no estrictamente legales, han sido muchas veces motivo de orden, de seguridad y de mejor administración.

El país ha entrado de lleno en la era industrial y agrícola, y por instinto de conservación y de propiedad exigirá orden, seguridad y mejor administración. Se acostumbrará así cada vez más á considerar que esos beneficios, como todos los progresos materiales que favorezcan el incremento de la producción, y los morales que se favorecerán por el afianzamiento de la justicia y el aumento de la instrucción pública, no pueden llegarle de otro punto del horizonte, sino del gobierno de la nación.

La oposición de intereses y sentimientos que constituirá la política interna futura, se definirá así cada vez más en estas dos líneas: un P. E. nacional que tenderá á realizar los fines propios del gobierno en su triple aspecto de la cultura material, intelectual y estética, ó sea á observar una política correspondiente á la primera de las dos definiciones antedichas; y del otro lado los gobiernos de provincia organizándose en liga de gobernadores para su propia conservación, y subordinando los intereses públicos á la segunda definición.

El congreso, miembro del gobierno central, será el campo en que se debatirá la acción de las dos tendencias. Diputados y senadores de las provincias continuarán siendo los representantes de los gobernadores, antes que del pueblo de la nación ó de los intereses públicos de los Estados argentinos. Pero, de un lado la capital de la república que alcanzará por elecciones libres una representación independiente, que será favorable á la acción civilizadora del P. E., y por otro lado, la fuerza de opinión de la capital y de los muchos opositores de las provincias, alcanzarán á inclinar al congreso á la política del P. E. Los representantes de los gobernadores pen-

sarán un poco que por ficción de la constitución, son representantes de la nación y volverán por sus fueros, animados por un sentimiento de decoro personal, que los inclinará á creerse real y legítimamente elegidos por el pueblo.

Poco á poco la prosperidad pública y la educación en el buen sentido, harán caer de los ojos de muchos la venda del federalismo ficticio y falso, que impide ver en los gobiernos de provincia uno de los obstáculos, impedimentos y estorbos de la administración y del buen gobierno del país. El acrecentamiento de la riqueza, el aumento de la población, el incremento de la cultura general, advertirán la necesidad de suprimir las políticas provinciales, y buscar en la unidad de gobierno el mejor camino para formar una nación rica y poderosa en que de verdad se ofrezcan el bienestar y la justicia á todos los hombres que quieran habitar su suelo,

Factor de ese sentimiento de la unidad nacional fué Mitre. con tantos otros de sus ilustres contemporáneos, amigos y adversarios suyos, que descansan hoy también en el sueño eterno.

Todos los presidentes argentinos han afirmado gradual y sucesivamente la autoridad del poder central. La antigua hostilidad de los localismos ha desaparecido ante el poder de la nación. La armazón federalista, que es sólo un pretexto para la subsistencia de gobernadores provinciales, desaparecerá. La constitución federal, transacción de un momento de prueba, ha prestado ya todo el servicio que debió prestar. De un lado, nos pondremos todos los que veamos que esta es la verdad. Del otro, todos los que por ilusiones principistas, ó por medio de un estado de cosas que favorece la profesión de la política, quieren mantener el federalismo de nombre, incapaz de resurgir de verdad, si alguna vez existió en nuestro país.

Haremos la fiesta en paz, porque ya hemos aprendido lo

que ésta vale. La convicción que se impondrá por la necesidad, formará propagandistas que ganarán poco á poco las conciencias; y muchos de los que hoy presumen de autonomistas y federales, dirán algún día: *basta de gobiernos provinciales!...*

¿En cuánto tiempo se terminará esta evolución política?

No puedo decirlo porque ni presumo de profeta, ni me agrada el oficio de adivino.

Ya no tenemos que orientarnos hacia Mitre ó contra Mitre. Nos orientaremos hacia el gobierno central que ha funcionado sin interrupción durante cuarenta y tres años, desde que él lo inaugurara. Mantendremos la institución, cualquiera que sea el nombre del gobernante, porque á la conservación y fuerza del gobierno central van unidos el respeto en el exterior y la seguridad de la paz y del trabajo en el interior.

La evolución social y política que comenzára en 1810, habrá terminado su ciclo en poco más de un siglo, y las fértiles llanuras, los valles y las montañas del vastísimo territorio, seguirán poblándose con millones de habitantes, probablemente ante nuestros ojos, si no incurrimos en la tontería de morirnos antes.

III

La nacionalidad argentina y la concesión de derechos políticos á los extranjeros

(Publicado en la revista *Athenas*, de 20 de Octubre de 1901)

Con parte de este título, el primer número de *Athenas* publicó algunas reflexiones, ó más que reflexiones, expansiones de sentimiento patriótico, del joven é ilustrado doctor José León Suárez. Aparece en ellas la tendencia todavía común, de mirar al pasado como recurso para salvar la nacionalidad argentina. Pocos días antes, yo había expresado en mi conferencia, en la Asociación de maestros, en La Plata, un pensamiento contrario. Refiriéndome á los recursos excogitados por los planes de enseñanza para hacer patriotas, dije: «Los reglamentos prescriben la instrucción cívica y el amor á la patria; pero los textos y el error vulgar le enseñan que el amor á la patria consiste sólo en mirar al pasado y envanecerse de los triunfos de la guerra, estrechando sus horizontes al concepto europeo y antiguo, sin sentirlo en la idea puramente americana, como una fracción de la humanidad, congregada á la sombra de una bandera, regida por las mismas leyes, unida en el trabajo común, viviendo la misma vida, soportando los mismos dolores y alentando las mismas

esperanzas. No; la patria no es solamente la tierra de los antepasados, ni el lugar en que se nace; la patria es la humanidad guardándose en fronteras limitadas; la patria no es solamente el *pasado;* es el *presente* y el *porvenir;* la fuerza de hoy; la grandeza de mañana.»

Con esta repetición no haría más que oponer sentimiento á sentimiento. Pero ningún problema social, político, moral, ó de cualquier otra naturaleza, se resuelve con el sentimiento. Los métodos científicos son de observación, y cuando es posible, de experimentación. Auxiliar importante para el estudio de los fenómenos sociales es la estadística, por más que la fantasía pueda vagar en ella como en las matemáticas mismas.

Podrían servir para quien deseare estudiar el problema, con ánimo sereno de hombre de ciencia ó precisión de estadista, los siguientes apuntes escritos al ojear la obra del Censo de 1895. No se pregunte todavía á qué conclusiones llego, porque no se estudia sinceramente una cuestión en mira de una solución determinada; y yo apuntaba estos datos para buscar sinceramente la verdad. Esta misma sinceridad no excluye que pueda *presumir* una solución; la *hipótesis* tiene también un valor importantísimo en el método científico. Presumo, pues, que podría llegar á esta solución: declarar que son argentinos todos los extranjeros de cierta calificación, que podría fundarse en la fijación del domicilio, el monto de la contribución, la aceptación de empleos públicos, etc., más ó menos, la solución de los proyectos Barroetaveña y Morel, de 1894 y 1899, ó algo en ese sentido.

He aquí mis apuntes:

1. Es ya un hecho de observación vulgar que los elementos constitutivos de la nacionalidad argentina, en esta región de la República, han cambiado de una manera tan rápida, que

aún los que hemos andado poco más de la mitad del camino de la vida, y renovamos los recuerdos de veinte años atrás, podemos decir con verdad que no somos el mismo pueblo de entonces.

Si debiera dar una denominación científica á este fenómeno, le llamaría *substitución* de la sociabilidad argentina, y no emplearía como muchos otros el de *evolución* argentina, porque no expresa con verdad el hecho, si se ha de respetar el concepto propio de la palabra. Si se puede aplicar á una sociedad la idea de la evolución, convendrá hacerlo sólo respecto de los pueblos que han experimentado un desarrollo normal, y en que pueda observarse siempre el mismo cuerpo social que pasa de una «homogeneidad indefinida é incoherente, á una heterogeneidad definida coherente», según la fórmula de Spencer.

Pero las grandes emigraciones de los pueblos, no pueden llamarse evolución del pueblo ó de la raza cuya tierra van á ocupar. A nadie se le ocurre decir que la raza indígena de esta parte de América ha evolucionado hasta constituir nuestras sociedades. La actual población de América, á pesar de los elementos indígenas que aún subsisten en mayor ó menor proporción según las regiones, no es un resultado de la evolución de los aborígenes: es un capítulo de la evolución europea, que se extiende al occidente, y ocupa un mundo nuevo, suprimiendo, desalojando y substituyendo á sus habitantes en la posesión del territorio.

2. La obra de la conquista y colonización de esta parte de América fué de españoles. Los descendientes puros de estos últimos, los resultados de la mezcla con indígenas, la importación de negros y las mezclas respectivas, constituian hacia principios de este siglo una sociedad con caracteres propios y definidos, precisamente en circunstancias en que

los acontecimientos políticos en que se vió envuelta España favorecieron la independencia y la formación de las nuevas nacionalidades.

En nuestro país, la evolución política y social se produjo á través de todos los esfuerzos por llegar á una constitución política que no rigió para toda la República sino desde 1860. La inmigración extranjera, que había sido hasta entonces muy lenta, cobró cierta intensidad; y el Censo de 1869 presentó la cifra de 210.292 extranjeros en una población total de 1.830.214 habitantes; ó sea una proporción de 121 por 1000.

El segundo censo no se verificó hasta 1895, y en una población de 4.044.911, se contaron 1.004.527 extranjeros, ó sea la proporción de 254 por 1000.

La cifra proporcional se había doblado, el número absoluto de extranjeros se había quintuplicado en veintiseis años.

3. Pero, ni la cifra proporcional ni los números absolutos hacen conocer en todo su valor el cambio producido.

Se diria que si hay un 254 por mil de elementos extraños á la sociedad antigua, queda todavia para salvar la nacionalidad, un 746 por mil de elementos originarios de la misma.

Semejante conclusión seria evidentemente errónea. En primer lugar, en la cifra de 746 se ha contado como argentinos á todos los hijos de extranjeros nacidos en el país, porque la ley con fines políticos lo ha declarado así. Pero nadie tiene el derecho de afirmar que la totalidad de los hijos de extranjeros se desprenden de los sentimientos de familia, de las aptitudes de raza, de todas las fuerzas virtualmente contenidas en la semilla que les dió origen, para ser elementos puros de la sociedad en cuyo seno se han criado.

En segundo lugar no es en el número absoluto de individuos donde se puede buscar un dato de la constitución

social. Los hombres no se reunen en sociedad como los granos de maiz se amontonan en una bolsa, sin guardar entre sí otra relación que la de estar oprimidos por la misma tela. Entre los múltiples elementos que componen la sociedad, está en primer término la familia. Antes de preguntarnos. pues, de cuántos individuos nacionales y de cuántos extranjeros se compone el pueblo que habita nuestro territorio, hay que preguntarse cuántas familias argentinas hay y cuántas extranjeras.

No he encontrado en la obra del Censo — quizás porque no he sabido buscarlo — el censo de las familias, y he tenido que inferirlo del número de casados; considerando á los varones como jefes de familia.

El Censo de 1869 daba en este capítulo:

Argentinos casados	147.272
Extranjeros casados	52.678

El Censo de 1895 ha dado los siguientes:

Argentinos casados	240.590
Extranjeros casados	284.830

Mientras el número de extranjeros casados ha aumentado en 232.000 sobre la cifra primitiva, multiplicándola casi *seis* veces, el número de casados argentinos solo ha aumentado en 93.000, ó sea apenas un exceso de $^2/_3$ sobre el número primitivo; y mientras en el censo de 1869, el de extranjeros apenas pasaba de la tercera parte del de argentinos, en 1895 el de aquellos ha superado á estos en más de 40.000.

Cualquiera cantidad que se deduzca por el número de extranjeros casados, que no tienen sus familias en el país, siempre se tendrá un crecimiento muy desigual en el nú-

mero de las familias, y en beneficio del aumento de familias extranjeras.

4. Hay más todavía. No existe en la humanidad la equivalencia de los individuos, como existe para las cosas fungibles del derecho. Cada individuo humano representa un valor distinto dentro de la sociedad en que vive, sea un valor negativo, por lo que consume sin producir, ó perjudica la producción general. Por esta razón, el censo contiene clasificaciones que facilitan una apreciación de la sociedad más aproximada á la verdad.

Así en el número absoluto de argentinos y extranjeros aparecen estas dos cifras:

Argentinos	2.950.384
Extranjeros	1.004.527

Pero, la clasificación por épocas de la vida, separa, desde luego, los menores impúberes de los adultos, y aproxima los dos números:

Argentinos mayores de 14 años	1.599.957
Extranjeros	891.804

Por otra parte, así como los mayores de 14 años, son fuerzas sociales actualmente de una importancía positiva, de que carecen los impúberes, los varones son económica y políticamente una fuerza superior á las mujeres. En este punto las cifras se aproximan más todavía:

Varones argentinos mayores de 14 años	741.877
» extranjeros	576.454

Dentro de esta sección de los mayores de 14 años cabe otra división que dará todavía mayor exactitud para apreciar la composición de la población argentina. El hombre

no llega á la plenitud de su capacidad de producción hasta los 30 años y no declina sino después de los 60.

Compárese ahora estas cifras:

Población masculina	Argentinos	Extranjeros
De 30 á 40 años.....	150.570	168.445
» 40 á 50 »	91.774	118.201
» 50 á 60 »	49.285	60.481
Totales....	291.729	347.127

Los autores del censo calculan en un 218 por mil la población nacional masculina entre los 30 y los 69 años, y en 518 por mil los extranjeros; y agregan:

« Es probable que no exista nación alguna en que se produzca este fenómeno con igual intensidad ».

5. Abandono otros capítulos que conducirian á la comprobación de la mayor importancia del elemento extranjero con relación al nacional, porque sería insistir demasiado sobre una tesis que está ya demostrada con las cifras precedentes, y fijo mi atención sobre otro aspecto del asunto.

La inmigración no se ha distribuído proporcionalmente en el territorio de la República: ha poblado el litoral, con excepción de Corrientes, y ha hecho de esta región el pais de los extranjeros, mientras que el Interior se ha conservado argentino. Del millón de extranjeros, habitantes de la República en 1895, nada menos que 882.000 residían en el litoral. Las tres provincias del Centro, no contaban 40.000, y de éstos, más de 35.000 correspondían á Córdoba, Mendoza, San Juan y Catamarca, de los cuales más de 15.000 correspondían á Mendoza. Catamarca no tenía sino 1.065 y Rioja 836 extranjeros.

De la cifra de 882.000 conviene observar que Corrientes

solo contaba 21.000 y Entre Ríos 63.000. La gran población extranjera está, pues, en la Capital, Buenos Aires y Santa Fe, en que el censo arroja respectivamente estas cifras:

	Argentinos	Extranjeros
Capital	345.493	318.361
Provincia de Buenos Aires	284.266	636.882
Santa Fe	166.487	230.701

Estas son cifras absolutas, que descompuestas y clasificadas demostrarían la preponderancia de la población extranjera, en las épocas de la vida en que el individuo tiene un valor positivo en la sociedad.

6. Un estudio más detenido requeriría el examen de todas las diferencias que revelan el censo y la simple observación, entre la composición social de la República: con veintiseis años de diferencia y la que presentan el litoral y el interior.

No puede subsistir políticamente una sociedad con un desequilibrio semejante. Si la tierra argentina está abierta para todos los hombres del mundo que quieran habitar en ella, se debe examinar, si es posible, que cientos de miles, y en cualquier momento millones de hombres puedan formar la masa general de un país, contribuir á su prosperidad y riqueza, formar su civilización, determinar su carácter, dar la vida, si llega el caso, en defensa de los propios hogares, sin tener participación alguna de la dirección política del mismo país.

Los treinta años de experiencia de la ley de naturalización, bastan para demostrar su completa ineficacia. Es urgente modificar la fórmula, y hacerlo sin preocupaciones regresivas y estrechas; sin sentir dolor, respetable como

todos los dolores, pero también regresivo y estrecho, si la historia de la primera mitad del siglo XX no se escribe con la misma sangre que la primera mitad del siglo XIX.

Muchas nociones y sentimientos trasplantados de Europa á América cambian de carácter y sentido. El concepto y el sentimiento de la nacionalidad en los países europeos donde la misma familia permanece por siglos en la misma ciudad ó en la misma aldea, no puede convenir á un país de formación por agregación de hombres que pueden venir de todas partes del mundo.

Son los hechos que imponen un concepto distinto, y si esto se cumple en virtud de leyes sociales que son superiores á toda voluntad individual, no hay que contemplar el fenómeno con el dolor de una nacionalidad que desaparece; es preferible darnos cuenta del momento histórico que nos ha tocado á nosotros, la raza europea en Amérida, y saludar el nacimiento de una nueva nacionalidad.

Acabóse de imprimir en Buenos Aires, el día
16 de Septiembre de 1908.

PLEASE DO NOT REMOVE
CARDS OR SLIPS FROM THIS POCKET

UNIVERSITY OF TORONTO LIBRARY

JL
2015
1908
R6

Rivarola, Rodolfo
Del régimen federativo al
unitario

UTL AT DOWNSVIEW
D RANGE BAY SHLF POS ITEM C
39 14 04 10 10 015 9